



CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO EM ESTUDOS FRONTEIRIÇOS



FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
CÂMPUS DO PANTANAL

**PRISCILLA NÓBREGA COELHO**

**REFLEXÕES SOBRE O ACORDO INTERINSTITUCIONAL INTERNACIONAL DE  
COOPERAÇÃO EM SAÚDE NA FRONTEIRA BRASIL/BOLÍVIA: GESTÃO  
COMPARTILHADA E NATUREZA JURÍDICA**

**CORUMBÁ - MS**

**2021**

**PRISCILLA NÓBREGA COELHO**

**REFLEXÕES SOBRE O ACORDO INTERINSTITUCIONAL INTERNACIONAL DE  
COOPERAÇÃO EM SAÚDE NA FRONTEIRA BRASIL/BOLÍVIA: GESTÃO  
COMPARTILHADA E NATUREZA JURÍDICA**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação  
Mestrado em Estudos Fronteiriços da Universidade  
Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do  
Pantanal, como requisito parcial para obtenção do  
título de mestre.

**Linha de Pesquisa:** Desenvolvimento,  
Ordenamento Territorial e Meio Ambiente.

**Orientadora:** Prof.<sup>a</sup> Dra. Raquel Soares Juliano

**CORUMBÁ - MS**

**2021**

**FOLHA DE APROVAÇÃO****REFLEXÕES SOBRE O ACORDO INTERINSTITUCIONAL INTERNACIONAL DE  
COOPERAÇÃO EM SAÚDE NA FRONTEIRA BRASIL/BOLÍVIA: GESTÃO  
COMPARTILHADA E NATUREZA JURÍDICA**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu em Estudos Fronteiriços, curso de Mestrado, da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre. \_\_\_\_\_ em \_\_\_/\_\_\_/20\_\_\_, com Conceito \_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Orientadora**

**Prof<sup>ª</sup>. Dra. Raquel Soares Juliano**  
**(Universidade Federal do Mato Grosso do Sul)**

---

**1º Avaliador**

**Prof<sup>º</sup>. Dr. Edgar Aparecido da Costa**  
**(Universidade Federal do Mato Grosso do Sul)**

---

**2º Avaliador**

**Prof<sup>ª</sup>. Dra. Heloisa Helena de Almeida Portugal**  
**(Universidade Federal do Mato Grosso do Sul)**

## AGRADECIMENTOS

O principal e primeiro agradecimento é a **Deus**, pelo dom da vida e por me enveredar por caminhos que me proporcionam crescimento pessoal e profissional.

Aos meus pais **Fátima Nóbrega Coelho** e **Antônio Torquato Lima Coelho**, bem como ao meu irmão – **Renato Nóbrega Coelho**, por todo incentivo e apoio, desde sempre e em tudo, especialmente agora para que eu prosseguisse investindo em minha carreira, mesmo extremamente envolvida com os sabores e pequenos dissabores da maternidade.

Ao meu marido **Caio Dalbert Cunha de Avellar**, por ser o principal ator da minha rede de apoio, o qual impulsionou meu ingresso no mestrado, deu todo suporte para que eu frequentasse regularmente as aulas, tivesse o ambiente adequado para escrever minha dissertação, paz no coração para abdicar de momentos valiosos ao lado da minha filha que tanto solicitava minha atenção, além de sempre zelar pelo meu bem-estar.

Às razões da minha vida – **Milla Nóbrega Cunha de Avellar** e **Theo Nóbrega Cunha de Avellar**, porque eu me cuido e invisto em mim para permanecer bem e assim cuidar melhor de vocês.

À minha cunhada – **Lilian Rose Cunha de Avellar** pelas inúmeras vezes que disponibilizou seu tempo para distrair minha pequena enquanto eu me dedicava ao mestrado. À minha sogra – **Dalva Cunha de Avellar** por todo auxílio ao meu marido e cunhada nessa missão.

Ao Professor **Edgar Aparecido da Costa** e a minha orientadora Professora **Raquel Soares Juliano** por dedicarem seus escassos e valiosos tempos ao meu trabalho, norteando com carinho e atenção toda a produção desse trabalho e conclusão do mestrado. Aos demais professores do Mestrado em Estudos Fronteiriços pelos valiosos conhecimentos repassados.

À Professora **Heloisa Helena de Almeida Portugal** pelo tempo que dedicou em meu auxílio e sobretudo por ter demonstrado o recorte mais adequado para esta pesquisa.

## RESUMO

Repensar o desenho das políticas estatais afetas à gestão da saúde pública nas zonas fronteiriças é questão que se impõe. Isso porque o relevante fluxo migratório verificado nas fronteiras, somado às normas internacionais de direitos humanos, bem como às significativas modificações decorrentes do advento da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração), fomentam o debate referente à responsabilidade dos Estados em garantir os direitos sociais básicos aos cidadãos, independentemente da nacionalidade dos referidos. O estudo da viabilidade da implementação da colaboração internacional para concretização do direito de acesso à saúde pública na zona fronteira Brasil-Bolívia, especificamente, nas cidades de Corumbá e Ladário (Mato Grosso do Sul – Brasil), com Puerto Quijarro e Puerto Suárez (Província Germán Busch, departamento de Santa Cruz de La Sierra– Bolívia), sob a ótica do Acordo Interinstitucional de Cooperação em Saúde na Fronteira (AIICSF), formalizado pelos Ministérios da Saúde da República Federativa do Brasil e do Estado Plurinacional da Bolívia, em 06 de outubro de 2017, nos conduz aos conceitos de concertação social, governança territorial multinível, em redes e/ou compartilhada, teorias que surgem como incentivadoras da ascensão do papel dos atores locais na construção das políticas públicas condizentes às suas específicas realidades, encontrando perfeito encaixe nas peculiares demandas da fronteira vivida. O tema demanda tratamento multilateral, não apenas no que tange à universalização da saúde, mas também da sua gestão e respectivo financiamento, tudo a ser alcançado mediante a cooperação internacional, devidamente institucionalizada, sendo esse um desafio a ser encarado por todos. A análise do AIICSF, focada em descrever em que medida este instrumento público fomenta a interação entre a sociedade civil por ele abrangida e seus respectivos governantes configura o objetivo geral da pesquisa. Por sua vez, o relato de algumas experiências de cooperação internacional na área da saúde, a menção à natureza jurídica do atendimento à saúde do estrangeiro e do próprio acordo são alguns dos objetivos específicos do estudo. Trata-se de uma pesquisa empírica, realizada por intermédio de estudo de caso, do tipo “instrumental”, na qual a análise da situação é feita a partir de diversas fontes (constituição, códigos, leis, doutrinas, reportagens, dentre outros). Os resultados encontrados apontam a peculiar natureza jurídica do ajuste, bem como a abertura de tímida brecha para maior participação da sociedade civil fronteira do Brasil e da Bolívia na condução das questões afetas à saúde coletiva nesse espaço fronteiro.

**Palavras-chave:** Governança Territorial; Concertação Social; Cooperação Fronteira em Saúde; Acordo Interinstitucional; Natureza Jurídica Acordos Internacionais.

## RESUMEN

Repensar el diseño de políticas estatales relacionadas con la gestión de la salud pública en las zonas fronterizas es un tema que debe abordarse. Esto se debe a que el relevante flujo migratorio verificado en las fronteras, sumado a los estándares internacionales de derechos humanos, así como los cambios significativos derivados de la llegada de la Ley N ° 13.445, de 24 de mayo de 2017 (Ley de Migración), propician el debate sobre la responsabilidad de los Estados deben garantizar los derechos sociales básicos a los ciudadanos, independientemente de su nacionalidad. El estudio de viabilidad del reparto bilateral de gestión y la realización del derecho de acceso a la salud pública en la zona fronteriza Brasil-Bolivia, específicamente, en las ciudades de Corumbá y Ladário (Mato Grosso do Sul - Brasil), con Puerto Quijarro y Puerto Suárez (Provincia Germán Busch, departamento de Santa Cruz de La Sierra - Bolivia), en la perspectiva del Acuerdo Interinstitucional de Cooperación en Salud en la Frontera (AICSF), formalizado por los Ministerios de Salud de la República Federativa de Brasil y el Estado Plurinacional de Bolivia, el 06 de octubre de 2017, nos conduce a los conceptos de concertación social, gobernanza territorial multinivel, en redes y/o compartidas, teorías que surgen como alicientes para el surgimiento del rol de los actores locales en la construcción de políticas públicas acordes con sus realidades específicas, encontrando un encaje perfecto en las peculiares exigencias de la frontera vivida. El tema demanda un tratamiento multilateral, no solo en lo que respecta a la universalización de la salud, sino también a su gestión y respectivo financiamiento, todo a lograr a través de la cooperación internacional, debidamente institucionalizada, y este es un desafío a enfrentar por todos. El análisis de la AICSF, enfocado a describir en qué medida este instrumento público fomenta la interacción entre la sociedad civil a la que se refiere y sus respectivos gobernantes, establece el objetivo general de la investigación. A su vez, el relato de algunas experiencias de cooperación internacional en el campo de la salud, la mención a la naturaleza jurídica de la atención de salud del extranjero y el propio convenio son algunos de los objetivos específicos del estudio. Se trata de una investigación empírica, realizada a través de un estudio de caso, de tipo “instrumental”, en el que el análisis de la situación se realiza desde diferentes fuentes (constitución, códigos, leyes, doctrinas, informes, entre otros). Los resultados encontrados apuntan a la peculiar naturaleza jurídica del ajuste, así como a la apertura de una tímida apertura para una mayor participación de la sociedad civil fronteriza en Brasil y Bolivia en el abordaje de temas relacionados con la salud colectiva en este espacio fronterizo.

**Palabras clave:** Gobernanza territorial; Consulta social; Cooperación Fronteriza en Salud; Acuerdo interinstitucional; Acuerdos Internacionales de Naturaleza Jurídica.

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1: Comitê de Fronteira Brasil-Bolívia.....	37
Figura 2: Processo de Governança Territorial.....	43
Figura 3: Número de pacientes estrangeiros atendidos até 2015.....	63
Figura 4: Cena 1 do vídeo elaborado como plano de ação .....	77
Figura 5: Cena 2 do vídeo elaborado como plano de ação .....	77
Figura 6: Cena 3 do vídeo elaborado como plano de ação .....	78
Figura 7: Cena 4 do vídeo elaborado como plano de ação .....	78
Figura 8: Cena 5 do vídeo elaborado como plano de ação .....	78
Figura 9: Cena 6 do vídeo elaborado como plano de ação .....	79
Figura 10: Cena 7 do vídeo elaborado como plano de ação .....	79
Figura 11: Cena 8 do vídeo elaborado como plano de ação .....	79
Figura 12: Cena 9 do vídeo elaborado como plano de ação .....	80
Figura 13: Cena 10 do vídeo elaborado como plano de ação .....	80
Figura 14: Cena 11 do vídeo elaborado como plano de ação .....	80

## LISTA DE QUADROS

Quadro1 – Governança.....	41
Quadro2 - Significados de governança e seus propósitos.....	41
Quadro 3 - Síntese de Governança local, regional e seus propósitos.....	42
Quadro 4: Protocolo de Interações Brasil e Argentina.....	52
Quadro 5: Resumo da previsão financeira do Plano Operacional de Corumbá, apresentado na Fase I do SIS-Fronteiras.....	67
Quadro 6: Acordos executivos e seus traços característicos.....	74

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIICSF	Acordo Interinstitucional Internacional de Cooperação em Saúde na Fronteira
ABIMSENOP	Associação Binacional de Prefeituras do Sul do Equador e do Norte do Peru
AMRAT	Associação de Municípios Rurais Andinos de Tacna
BR	Brasil
CE	Comunidade Europeia
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Económica Europeia
CF	Constituição Federal
CIF	Consórcio Intermunicipal da Fronteira
CPAN	Campus do Pantanal
CVIF	Comissão Vice-Ministerial de Integração Fronteiriça Brasil - Peru
DUDH	Declaração Universal dos Direitos do Homem
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
GCAF	Grupo de Cooperação Ambiental Fronteiriça
GM/MS	Gabinete do Ministro/Ministério da Saúde (sigla)
GTSF	Grupo de Trabalho de Saúde na Fronteira
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INTERREG	Programa de cooperação inter-regional (sigla em inglês)
MAP	Madre de Dios (Peru), Acre (Brasil) e Pando (Bolívia)
MEF	Mestrado Estudos Fronteiriços
Min.	Ministro
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Ministério da Saúde
MS	Mato Grosso do Sul
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
PAB	Piso de Atenção Básica
PARLIM	Parlamento Internacional Municipal
PCADH	Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos
PNOT	Política Nacional de Ordenamento Territorial
SIME	Sistema de Monitoramento de Emergência
SIPRUNPCD	Sistema de Informação do Programa de Registro Único Nacional de Pessoas com Deficiência
SIS-FRONTTEIRA	Sistema Integrado de Saúde nas Fronteiras
STF	Superior Tribunal Federal

SUS  
UFMS  
UR

Sistema Único de Saúde  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Uruguai

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 METODOLOGIA DO TRABALHO.....</b>	<b>17</b>
<b>3. FRONTEIRA E AS POSSIBILIDADES DE GESTÃO COMPARTILHADA.....</b>	<b>19</b>
3.1 Os reflexos da globalização na visão de fronteira, soberania e território.....	19
3.2 Gestão em territórios fronteiriços .....	299
3.3 Concertação social e conceitos correlatos que incitam diálogos e cooperação fronteiriça .....	399
3.4 Experiências de cooperação transfronteiriça e governança na área da saúde.....	47
<b>4. A GESTÃO DA SAÚDE EM TERRITÓRIOS FRONTEIRIÇOS.....</b>	<b>56</b>
4.1 A natureza jurídica do atendimento à saúde do estrangeiro .....	56
4.2 Breves considerações quanto às peculiaridades de gestão da saúde em territórios fronteiriços brasileiros e quanto aos resultados do Programa SIS Fronteiras no Município de Corumbá, Estado de Mato Grosso do Sul .....	62
4.3 Acordo Interinstitucional Internacional de Cooperação em Saúde na Fronteira – motivos da sua elaboração, objetivos e natureza jurídica.....	69
<b>5. PLANO DE AÇÃO.....</b>	<b>77</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>82</b>
<b>FONTES .....</b>	<b>85</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>86</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>93</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A globalização ensejou profundas mudanças na maneira com que os Estados se relacionam internamente com seus entes federativos, bem como, externamente com a sociedade civil global, com o próprio mercado e com os demais Estados internacionais. Tal fato leva a necessidade de se idealizar o desenvolvimento e um novo cenário de mudança social, agora, sob o enfoque territorial, que “reconhece a importância dos atores, seus ecossistemas, suas redes e sua sociabilidade” (SANTO, 2018, p.14) para planejar a construção de futuros possíveis, a partir do seu eixo ecológico, sustentável e com maciça participação da sociedade civil, o qual deve ser embasado, sobretudo, no respeito aos Direitos Humanos internacionalmente acordados (INNERARITY, 2010; GONÇALVES, 2011).

As alterações socioeconômicas e culturais mundiais tiveram impacto direto nos conceitos e compreensões de fronteira, soberania e território, bem como na idealização da gestão e ordenamento das zonas de fronteira (MACHADO, 1998; COSTA, 2009). Tais locais aqui são compreendidos como territórios construídos/criados a partir das inúmeras sociabilidades dos atores que vivem em uma dada localidade e são movidas e alteradas pelo espaço e tempo devido, justamente, à ação coletiva desses atores (COSTA, 2009). Esse posicionamento leva-nos ao recorte desta pesquisa: repensar a gestão da saúde pública na zona fronteira Brasil-Bolívia, sobretudo analisando o espaço que a respectiva sociedade civil fronteira possui para atuar nessa área, sob o viés do AIICSF.

Veja-se que um dos traços característicos dessas zonas é a presença de intenso fluxo migratório, fato que, somado às relevantes modificações decorrentes do advento da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração), torna o momento propício para o debate referente à responsabilidade dos Estados em garantir os direitos sociais básicos aos cidadãos, independentemente da nacionalidade dos referidos (SANTO e ANDION, 2019), sendo imperioso que os atores locais coadjuvem com seus governantes na busca de alternativas para alcançar esse fim.

Frisa-se que a forte integração no espaço fronteiro Brasil-Bolívia influencia na gestão da saúde coletiva nessa área, fato que despertou o interesse desta pesquisadora em estudar a condução da saúde pública nesta zona fronteira, especificamente, nas cidades de Corumbá e Ladário (Mato Grosso do Sul – Brasil), com Puerto Quijarro e Puerto Suárez (Província Germán Busch, departamento de Santa Cruz de La Sierra– Bolívia), tudo sob a ótica do Acordo Interinstitucional de Cooperação em Saúde na Fronteira (AIICSF),

formalizado pelos Ministérios da Saúde da República Federativa do Brasil e do Estado Plurinacional da Bolívia, em 06 de outubro de 2017.

Este acordo surgiu como um indicativo dos respectivos governos centrais no sentido de ampliar a participação dos atores locais (promoção da governança) na condução da saúde nesta fronteira, além de fortalecer o processo de integração brasileiro-boliviano, sinalizando, em nosso sentir, tímida brecha para futura e eventual possibilidade de implementação da gestão territorial compartilhada, instrumento que visa promover a valorização do diálogo e tem se mostrado eficaz na formulação e operacionalização de políticas públicas (DALLABRIDA, 2016).

Veja-se que, no que tange à promoção da governança, a avença contempla a escuta e fomenta o diálogo entre os diversos atores locais dessa fronteira, conforme expressa previsão em seu artigo quinto, item dois, o qual preconiza que “As Partes buscarão estimular a participação local, por meio dos Comitês de Integração Fronteiriça e outras formas de organizações da sociedade civil”.

De fato, a coexistência de ordenamentos jurídicos distintos, de dois ou mais países, somada às assimetrias sociais geralmente existentes entre esses países, tornam a zona de fronteira uma área de delicado desenho de políticas públicas, mostrando-se necessário pensar no desenvolvimento dessas regiões sob a perspectiva territorial, a qual surge para transformar a atuação estatal, outrora exclusivamente central e hierárquica (*topdown*), mais permeável à participação dos atores locais (*bottom-up*), com a participação dos agentes públicos, da sociedade civil, dos movimentos sociais, e tantos outros.

Salienta-se que para planejar o desenvolvimento de baixo para cima (*bottom-up*) — com ênfase no território, os governos locais precisam compreender que tal processo tem relação direta com os aspectos sociais, econômicos, ambientais, culturais e outros, afinal, essas são as características presentes nas sociabilidades e que constroem e alteram o território (SANTO, 2018). Logo, e necessariamente, a elaboração de políticas públicas deve ser pautada na escuta e observância dos anseios e necessidades pertinentes à realidade vivida pelos atores e forças locais. Tal diligência se mostra ainda mais coerente e oportuna nas zonas fronteiriças, as quais possuem demandas próprias que, não raras vezes, eram ignoradas na formulação de políticas públicas pelo governo central, vindo só tão recentemente ganhar atenção e políticas específicas para esta localidade (KRÜGER *et al.*, 2017). Por isso, a importância da efetiva participação social na construção do desenvolvimento, e a necessidade de se idealizar o funcionamento de uma institucionalidade, um “espaço”, voltado à articulação e diálogo dos

atores locais que posam discutir, idealizar e propor ações para futuras construções de políticas públicas (DALLABRIDA, 2016).

Como incentivadoras da ascensão do papel dos atores locais na construção das políticas públicas condizentes às suas específicas realidades, surgem inúmeras teorias para compreender o processo de desenvolvimento e mudança social, como, para citar algumas, a da concertação social, governança territorial multinível, em redes e/ou compartilhada, termos que ainda se encontram pendente de distinção pela doutrina nacional e internacional (DALLABRIDA, 2007; 2016), mas que possuem como premissa comum, o fortalecimento da organização da sociedade civil e o empoderamento social, com o fim de retirar do Estado o papel de único protagonista na tomada de decisões sobre assuntos de interesse coletivo, além de incitarem o diálogo e a cooperação transfronteiriça. Dentre tantas possibilidades esse trabalho seguirá com a compreensão da governança territorial multinível, que segundo a pesquisadora Renata Bichir (2018, p. 49), favorece a inclusão de diferentes atores para além do Estado, e ainda em diferentes níveis de decisórios, ou seja, envolve a discussão mais ampla sobre as relações entre federalismo e políticas públicas.

Especificamente, com o fim de apontar e buscar a observância das peculiaridades dos espaços fronteiriços pátrios, a governança territorial multinível pode ser alcançada através dos Comitês de Fronteira (COSTA, 2009; SABATEL e COSTA, 2013; SANTO, COSTA e BENEDETTI, 2017), os quais, quando dotados de poder de influência (seja por serem emissores de documentos com caráter decisório ou por possuírem poder de pressionar os órgãos centrais, através da mobilização social), são espaços propícios para promover a articulação entre os agentes atuantes nos respectivos locais e, deste modo, auxiliam no alcance da resolução dos problemas tipicamente transfronteiriços, implementando a territorialização do desenvolvimento.

O estudo do entrelaçamento das temáticas supracitadas é assunto de extrema importância, sobretudo porque a nova lei da migração sedimentou, de uma vez por todas, a igualdade do direito de acesso à saúde pública entre nacionais e não-nacionais, instando a superação de desafios na formulação e condução de políticas públicas dotadas de efetividade para alcançar ao fim a que se propõe, evidenciando, nos dizeres de Pereira (2018), a necessidade de um tratamento multilateral ao tema, não apenas no que tange à universalização da saúde, mas também da sua gestão e respectivo financiamento, tudo a ser alcançado mediante a cooperação internacional, devidamente institucionalizada.

Frente a esta problematização, alguns questionamentos moveram este estudo, dentre eles: quais os dispositivos jurídicos validam o amparo internacional ao paciente estrangeiro?

O Acordo Interinstitucional de Cooperação em Saúde pode ser caracterizado como instrumento de gestão compartilhada da saúde na fronteira?

Deste modo, esta pesquisa tem por objetivo geral analisar o Acordo Interinstitucional Internacional de Cooperação em Saúde na Fronteira na zona fronteira Brasil-Bolívia, buscando descrever em que medida este instrumento público fomenta uma futura e eventual implementação de uma gestão territorial compartilhada. Este objetivo se subdivide em quatro objetivos específicos

1. Apontar alguns locais que já vivenciam práticas de governança territorial multinível, relatando algumas experiências de cooperação internacional na área da saúde;
2. Discorrer sobre a natureza jurídica do atendimento à saúde do estrangeiro, bem como tecer breves considerações sobre a forma como isso afeta a gestão da saúde em territórios fronteiriços brasileiros;
3. Descrever a trajetória de idealização e surgimento do Acordo Interinstitucional Internacional de Cooperação em Saúde na Fronteira, salientando, sobretudo, sua natureza jurídica e sua entrada em vigor sob o rito não-solene;
4. Divulgar o Acordo Interinstitucional Internacional de Cooperação em Saúde na Fronteira Brasil-Bolívia, sobretudo sua natureza jurídica e sua interligação com o conceito de gestão compartilhada, através das redes sociais (Instagram, WhatsApp e Facebook).

O trabalho está estruturado em quatro partes. Superadas as observações introdutórias ora realizadas e a parte metodológica, no terceiro capítulo são discutidos, teoricamente, aspectos sobre a globalização, a fronteira, a soberania e o território, com subsequente ênfase para a gestão em territórios fronteiriços. Nesse processo foi destacada a importância do diálogo fronteiriço e da governança multinível para a região. Outrossim, foram apresentadas algumas experiências de cooperação internacional na área da saúde.

Ainda no capítulo 3 foi apontada a importância da existência de um ordenamento territorial produzido com a participação dos agentes atuantes nos espaços fronteiriços pátrios, uma vez que, consoante já dito, esses locais gozam de particularidades muitas vezes desconhecidas pelo governo pátrio central, haja vista que vivenciam problemas públicos que muitas vezes extrapolam a esfera nacional, sendo imperioso formular novos arranjos para viabilizar um ordenamento territorial compartilhado entre diversos níveis territoriais de governo.

No quarto capítulo são feitas considerações sobre a gestão da saúde em territórios fronteiriços, especificamente, quanto à natureza jurídica do acesso do estrangeiro aos serviços públicos de saúde no Brasil, bem como quanto às dificuldades da gestão da saúde nos espaços

fronteiriços nacionais, sobretudo ante a necessidade de efetivação do direito global à saúde, tal como sedimentado na Lei da Migração, passando por breve análise dos resultados do Programa SIS-Fronteiras na região de Corumbá/MS, o qual, outrora, foi implementado com o fim de conferir especial atenção às tão específicas demandas da saúde pública nos espaços fronteiriços nacionais.

Por sua vez, no quinto capítulo é apresentada uma proposta de plano de ação consistente em divulgar o Acordo Interinstitucional Internacional de Cooperação em Saúde na Fronteira Brasil-Bolívia, sobretudo sua natureza jurídica e sua interligação com o conceito de gestão compartilhada, através das redes sociais (Instagram e Facebook).

## 2 METODOLOGIA DO TRABALHO

Em termos metodológicos esta pesquisa se posicionou como qualitativa, sendo operacionalizada a partir das técnicas de estudo de caso (YIN, 2001; ALVES-MAZZOTTI, 2006).

Inspirada também nas contribuições de Robert Yin (2001, p.32), segundo o qual o estudo de caso é “uma pesquisa empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”, e, por isso, há necessidade de utilizar múltiplas fontes de evidência. Trata-se de um método para olhar a realidade social. Yin (2001) classifica o estudo de caso em três tipos. Primeiro o "intrínseco", onde o pesquisador busca compreender apenas um caso devido a seu interesse em particular. No "instrumental", o pesquisador acredita que a análise do caso poderá facilitar a compreensão de uma ocorrência maior, sendo que esta pode servir para fornecer *insights* sobre o assunto, ou contestar uma generalização amplamente aceita, caso ela não esteja ocorrendo, ou não se encaixe. Por fim o estudo de caso "coletivo" – representa a versão amplificada do “instrumental”.

Nesta pesquisa foi realizado um estudo de caso tipo “instrumental”, pois acreditamos que os resultados da análise do caso em torno do AIICSF revelam uma descrição do *status* do caso, permitindo interpolar “hipóteses, *insights* apresentados naquele estudo podem ser aplicados ao caso de seu interesse” (ALVES-MAZZOTTI, 2006, p.650).

Devido ao exposto e a necessidade de utilizar “múltiplas fontes” (YIN, 2001) esta pesquisa realizou a análise do caso a partir de sua natureza jurídica (constituição, códigos, leis, doutrinas); reportagens (*on-line*); o próprio AIICSF, o qual retrata sua trajetória, idealização e implantação; além de dados secundários, obtidos a partir de pesquisas que analisaram a ocorrência de gestão compartilhada da saúde em territórios fronteiriços, e/ou, o SIS-Fronteira.

Por fim a análise de todo material foi realizada a partir da “explicação”, pois “aqui, o objetivo é analisar os dados do estudo de caso construindo uma explicação sobre o caso” (YIN, 2001, p.140), ou seja, **explicar um fenômeno, através da narrativa, a partir de sua realidade e dos elos complexos que retratam o caso. O objetivo da construção da explicação não é concluir o estudo, mas desenvolver ideias para um novo estudo** (grifo nosso).

Segundo Yin (2001) essa narrativa apresenta alguns estágios, como uma revisão teórica inicial sobre o comportamento político e social do caso (realizado a partir da natureza

jurídica); comparação das descobertas de um caso inicial (a realidade local) com a declaração ou a proposição idealizada (objetivos do Acordo); revisar a declaração proposição (os entraves); comparar os detalhes para então elaborar a narrativa.

Quanto ao campo de aplicação, esta pesquisa é de natureza qualitativa e realizada em zonas fronteiriça, fato que permitiu, como qualificado por Santo (2018), compreender e analisar as esferas de vida e de organizações, reconhecendo os problemas públicos fronteiriços e a necessidade de destacar a importância de colaboração e do diálogo entre os países, uma das principais falhas que impactam a vida da população fronteiriça. Por isso, segundo o autor, “por meio da pesquisa qualitativa, é possível compreender a formação do território e o significado para a população local, além de possibilitar novos olhares sobre a fronteira” (SANTO, 2018, p.15).

### **3. FRONTEIRA E AS POSSIBILIDADES DE GESTÃO COMPARTILHADA**

#### **3.1 Os reflexos da globalização na visão de fronteira, soberania e território**

O termo fronteira, etimologicamente, sugere o sentido “daquilo que está à frente” e, de início, era esse seu restrito significado. Turner (1920), ao discorrer sobre as primeiras acepções da palavra, afirmou que fronteira significava o espaço para onde um Estado poderia se expandir, logo representava uma delimitação relativa ao começo de uma unidade política e não ao seu fim. Assim, nesta abordagem de Turner, o sentido de fronteira é agrícola ou frente de expansão conforme desenvolvido no Brasil por Velho (2009), Moog (1954) e Martins (1971), dentre outros trabalhos.

Posteriormente, a palavra ganhou conotação política, passando a remeter às ideias de divisão, barreira entre Estados Nacionais, zona ou território de conflitos, local de demarcação do solo/território, bem como de afirmação/imposição de um Estado perante os demais. Sob o viés político, as fronteiras eram instituídas, fundamentalmente, sob uma lógica beligerante, de barrar, fechar, restringir, com intuito de preservar (OLIVEIRA, 2009).

Nessa linha de raciocínio, segundo Nogueira (2007), as origens políticas do conceito o associam a formação dos estados nacionais, na medida em que, no seu processo de constituição, era preciso demarcar as suas linhas divisórias e estabelecer os seus limites territoriais, visando à ordem e a norma do poder instituído com essa constituição. Ainda segundo o autor, geógrafos, cientistas políticos e militares que visavam analisar a temática “fronteira”, tratavam desse conceito apenas como um limite político entre os estados-nacionais, baseando-se, para isso, nos estudos de Ratzel, o qual compreendia “a fronteira como invólucro do Estado-nacional dentro do qual o mesmo se desenvolveria”. (NOGUEIRA, 2007, p.29-30).

Assim, segundo Nogueira (2007), foi a partir da definição de Ratzel que o conceito de fronteira ganhou corpo e forma pela Europa, principalmente, devido aos conflitos imperialistas do final do século XIX e início do século XX - que buscavam redefinir fronteiras e territórios. Nesse sentido, historicamente, o conceito de fronteira se fundou sobre a disputa de poder, de defesa de território do estado-nacional; um limite que marca as leis dos Estados, seja para proteção ou punição de seus cidadãos. Junto dessa construção de fronteira, cria-se uma imagem da subvenção, da contravenção, do contrabando, rota de fuga, a saída e entrada daqueles que infringem a lei e ordem de seus Estados (NOGUEIRA, 2007, p.30)

Desta feita, era comum correlacionar a fronteira com a noção de soberania, uma vez que a primeira teria por objetivo precípua separar poderes soberanos distintos, sendo tais compreendidos como aqueles exercidos dentro de locais determinados e com supremacia interna. Sobre essa função delimitadora da visão política da fronteira, Rodrigues (2007, p.1) afirma que:

(...) a definição de fronteiras nacionais remete à figura de delimitações, que divide o espaço físico com linhas divisórias, gerando os limites geopolíticos, onde a responsabilidade de um Estado termina para começar a do outro. Este ideário busca definir o patrimônio do Estado, onde a soberania é legítima e para onde os investimentos devem ser direcionados, entretanto, estas definições não são absolutas e nem são capazes de impedir as interações sociais, os fenômenos naturais, as práticas religiosas, os movimentos culturais e a propagação de epidemias (Grifo nosso).

E por falar em “limites”, destaca-se que, muito embora tal termo, não raras vezes, seja utilizado como sinônimo de fronteira, o estudo mais aprofundado da temática aponta diferenças fundamentais entre tais palavras. Para Newman (2003), as fronteiras (*frontiers*) e limites (*boundaries*) são aspectos distintos, uma vez que, enquanto o primeiro demarca o Estado e a região na qual ele está inserido, o segundo corresponde às linhas imperfeitas criadas a partir de aspectos físicos. Segundo Nogueira (2005), citado por Costa (2009, p.67), a “língua inglesa faz nítida distinção entre ‘*frontier*’ (para designar a conquista de novas terras), ‘*boundary*’ (para o limite entre dois países) e ‘*border/borderline*’ para o traço definidor de jurisdições”.

Os estudos de Machado (1998) nos ajudam a compreender que enquanto a fronteira está orientada para fora (forças centrífugas), sendo uma zona de contato/trocas, habitável, e que acarreta eventual integração entre dois ou mais países; o limite, por sua vez, é uma linha imaginária, um fator de separação entre unidades políticas soberanas, não habitável, orientado para dentro (forças centrípetas). Exemplificando o raciocínio exposto, Ferrari (2014, p.20) afirma que:

(...) o limite político territorial define um campo de atuação social que instrumenta a atuação do poder, tanto para governar como para controlar ou para restringir determinadas ações sociais no espaço delimitado. Nesse caso, o mapa é instrumento de apoio para estabelecer o limite, isto é, a delimitação se apoia antes de tudo na materialidade cartográfica. Portanto, o limite não é visível fora do mapa, mas é justificado pelo marco de fronteira simbolizando a linha, enquanto a fronteira é uma zona geográfica, um espaço que pode, conseqüentemente, criar relações que ultrapassem o limite.

Superada a distinção conceitual supracitada, retomamos as transformações do conceito de fronteira ao longo da evolução da sociedade.

Com o passar dos anos, e pressionada pelos efeitos da globalização – fenômeno mundial que, nos dizeres de Portela (2010), consiste no aprofundamento da integração entre as várias partes do mundo, sobretudo nos campos econômico, político, social e cultural, que acarreta maior circulação de bens e serviços, a difusão de pessoas, informações, culturas e modos de vida – a concepção política da fronteira e seu caráter restritivo teve que ceder espaço para a visão econômica do termo e sua característica mais integradora.

Com efeito, a globalização da economia e o consequente aumento da interação dos países, com fins comerciais, tornaram as fronteiras mais flexíveis/abertas. A partir de tal fenômeno, diversas economias nacionais passaram a se organizar em espaços regionais compartilhados, fato que trouxe à tona a vertente econômica da fronteira, destaca-se, despida da dimensão limitada de cada Estado para doravante corresponder à soma dos territórios dos diversos Estados membros.

A partir das influências da globalização, Bradshaw e Gómez (1999, p. 16-18) observam a visão tradicional/política da fronteira:

Visto así y dentro del proceso de globalización, las fronteras adquieren un doble significado: por una parte han comenzado a ser más permeables con respecto al movimiento de bienes, personas e información; mientras por el otro y **desde el punto de vista de la globalidad económica, la tendencia es hacia un mundo sin fronteras (PAINTER, 1995; TAYLOR 1995). Esta cambiante significación de la frontera ha traído transformaciones en su tradicional rol como barrera y prevente de comunicación, siendo sustituido por el de espacios abiertos (NEWMAN, 1998) [...] De hecho, con la expansión del capital más allá de los límites territoriales y en el marco de los procesos de integración transfronteriza, el Estado-nación se enfrenta a la contradicción de continuar previendo las condiciones para su existencia o la apertura hacia la internacionalización, pero sin que ello involucre o atente la soberanía existente (YEUNG, 1998; NEWMAN, 1998; KOHEN 1998) [...] La función tradicional de la frontera como muros y barreras servidas para bloquear o restringir los movimientos de personas y bienes con el fin de preservar la seguridad, economía e integridad cultural del Estado está cambiando junto con la acelerada intensificación de las relaciones transnacionales.** Las fronteras, desde el punto de vista de las diferencias y de su porosidad, han comenzado a clasificarse como espacios de coexistencia o separación, incluyente o excluyentes, compartidas o no compartidas, etc., dependiendo más del grado o niveles de la interacción económica presentes en el límite. Desde estos puntos de vistas pareciera que el nuevo rol y función de la frontera debe ser el de facilitador del proceso de integración y cooperación transfronteriza en el marco de un proyecto de integración regional o supranacional, como en el caso de la Unión Europea.

Ademais, o desenvolvimento das tecnologias de telecomunicações e dos meios de transporte avançou significativamente, fato que promoveu grande agilidade internacional entre as pessoas em distintas partes do globo, acarretando, destarte, maior integração entre os povos e o fortalecimento da globalização da economia. Igualmente, nota-se que este efeito da globalização alterou os modos de pensar e os estilos de vida social e, em razão da forte

integração que tal fenômeno promove, veio à tona a mitologia da abolição das fronteiras-limite (RAFFESTIN, 1993, p. 160).

“[...] otros consideran que las fronteras están en proceso de desaparición en el período actual” (BRADSHAW e GÓMEZ, 1999, p.16). Sobre esta afirmativa Nogueira (2007) aponta que o ‘fim das fronteiras’ atenderia aos objetivos da produção e da circulação realizados pelas grandes corporações multinacionais, obtendo vantagem competitiva frente a expansão do seu negócio a novos lugares, em um mundo “sem fronteiras”.

Sobre o desaparecimento das fronteiras Steiman e Machado (2012, p.6-7), valendo-se dos ensinamentos de House, afirmam que para muitos Estados-nacionais não mais importa a existência dos limites internacionais, mas sim, os efeitos da extinção deles, ou pelo menos a redução da descontinuidade que eles provocam na circulação de ideias, mercadorias e serviços. Em outras palavras, a organização dos blocos econômicos acabou por provocar uma mudança fundamental na abordagem das fronteiras e limites internacionais, como exposto por Bradshaw e Gómez (1999), devido à remoção desses limites e as descontinuidades, visando facilitar, sobretudo, a circulação de bens e serviços.

Essas abordagens sobre os estudos de fronteira acabaram criando uma nova mitologia, que segundo Claude Raffestin (1993), refere-se à abolição das fronteiras-limite e surgem “com uma vontade confusa de torná-las sem sentido também em outros domínios da sociedade” (RAFFESTIN, 1993, p.160). Porém, para o autor, limite e fronteira são usados como sinônimos. Sobre esta associação Steiman e Machado (2012) apresentam que na Europa a abolição, ou não, dos limites internacionais estão sendo intensamente questionados, segundo as autoras:

Essa mitologia de abolição dos limites estaria apoiada na ideia de que constituem obstáculo e um entrave à liberdade individual ou coletiva, dentro de uma tradição de longa data de atribuir às divisões entre Estados apenas funções negativas. Para Raffestin, essa mitologia não faz o menor sentido, já que o limite é uma necessidade incontornável, um mecanismo de regulação que garante à existência contra os perigos do caos. Mesmo quando parece estar completamente ultrapassada, aparentemente sem efeitos sobre o cotidiano vivido, os limites continuam a sublinhar tanto diferenças legais como o princípio da identidade territorial, e a separação entre os ‘nacionais’ e os ‘não-nacionais’, através de impedimentos jurídicos, políticos e ideológicos (STEIMAN e MACHADO, 2012, p. 7)

Santos (2002, p.110) pondera que o desajuste da instrumentalidade das fronteiras contribui para a erosão do seu papel tradicional. Verifica-se, portanto, a necessidade de ressignificação ou renovação do sentido do termo, sobretudo, porque é cediço que os conceitos variam com o tempo e são recriados pelos olhares humanos a cada período,

conforme a realidade vivenciada à época. Vislumbrando tal característica, Deleuze (1992) afirmou que a fronteira é um território do devir, ou seja, de transformações.

De fato, como já se deixou antever, a percepção política das fronteiras (restringir/barrar/proteger) não se mostra mais tão coerente/oportuna, frise-se, em um contexto pacífico de convivência e forte integração econômica e cultural entre diversos Estados-nacionais. Nota-se, deste modo, que a visão política de fronteira, embora tenha perdido certo espaço, não se tornou completamente obsoleta, pois as divisões e barreiras físicas entre os Estados também possuem funções positivas, sendo fundamentais, portanto, para reconhecermos a territorialidade de um povo (RAFFESTIN, 1993).

Assim, nos parece acertado concluir que não comporta amparo a tese do “fim das fronteiras”, sobretudo porque as últimas, enquanto instrumento funcional dos Estados, sempre existirão - muito embora, como já dito, estejam sujeitas a transformações e possam retomar a importância que aparentemente estão a perder acaso a segurança do Estado ou da Nação for posta em causa (SACCHETTI, 2001, p.78). Mostra-se oportuna, portanto, uma mudança de mentalidade no sentido da desconstrução da visão de fronteira como local de embate, de separação, de campo fértil para realização de atos ilícitos, para edificação de uma nova concepção deste espaço como lugar de integração, de trocas lícitas e de oportunidades para o desenvolvimento social e valorização da cidadania.

Rocheffort (2002) sustenta a importância de cada ser humano desmistificar a concepção de fronteira como muro divisório, para nela enxergar um tecido no qual podem construídas inúmeras relações de sociabilidades. Sobre isto a autora expôs:

Más de lo que se cree, todos participamos en la construcción de las fronteras como separación o barreras que fragmentan, pero también en su creación como flujo de relaciones o interacciones complementarias. La visión interna del ser humano guía su visión externa. Como seres humanos, proyectamos lo que creemos y lo creamos [...] Las fronteras, entonces, pueden ser – según deseo y decisión individual – una serie de acontecimientos desconcertantes y degradantes; un lugar de persecución; un muro divisorio infernal; o transformarse en una plaza de fiesta, de encuentros de los opuestos, de descubrimientos de las riquezas reciprocas, de intercambios de presentes, de flujo e tejido de relaciones. [...] La frontera se presenta, entonces, como una posibilidad dual, cuando es pensada como muro divisorio o tejido de relaciones. Hoy, la oportunidad de cambiar la constante división que se produce por la demarcación de fronteras – distintas razas, religiones, cosmovisiones – está en el poder y la creatividad interna de cada ser humano (ROCHEFORT, 2002, p.40-41, trechos escolhidos).

Observa-se que a imagem da fronteira é diferentemente absorvida, conforme os olhos de quem a vê, podendo, dessa forma, e a partir dos estudos de Nogueira (2005), ser classificada como: a) **fronteira controlada**, vista pelo Estado e mantida pelo controle de quem entra e quem sai, pela vigilância civil e militar do território; b) **fronteira percebida**,

enxergada por aqueles que estão localizados fora da fronteira, embora no interior do Estado-nacional, sendo carregada de imagens depreciativas; e, c) **fronteira vivida**, analisada sob o panorama de quem vive a realidade fronteiriça, os significados para a sociedade que está na fronteira e exemplifica o seu cotidiano devendo ser assim enxergada pelo poder público.

Como dito por Bradshaw e Gómez (1999, p.16-18), “o papel da fronteira no Estado contemporâneo, intensamente influenciado pela globalização, deve ser o de facilitadora do processo de integração e cooperação transfronteiriça”. Quanto ao ponto, Nogueira (2007) ressalta que muitos desconhecem o potencial dos espaços fronteiriços no sentido de mediar soberanias e interesses transnacionais. Nessa linha cognitiva, Bento (2015) indica que as fronteiras devem ser vistas como laboratórios de integração/diálogo regional:

A integração regional não é uma novidade, mas uma experiência ‘tradicional’ nas cidades integradas de fronteira. Assim, ao significado tradicional (fronteira para a afirmação da identidade territorial com defesa-filtro do fluxo de pessoas e mercadorias) é acrescentado o significado integrador: fronteira como espaço possibilidade de encontro para a integração entre sujeitos coletivos diferentes, lindeiros. Integração não significa anulação de identidade, uniformização, mas estado processo de unidade na diversidade dos sujeitos. (BENTO, 2015, p.45-51, trechos escolhidos).

Compartilhamos o entendimento de Moreira (2018, p.21), a qual entende que hoje a fronteira deve ser vislumbrada como “espaço-fenômeno”, não limitado em mapas/outros instrumentos cartográficos, e que pode ser visto como local de troca e, ao mesmo tempo, lugar representativo do fenômeno da diferenciação. Ou seja, é o espaço de interação e de reconhecimento da existência do outro, podendo ser reconhecido como problema, limite ou oportunidade, conforme a ótica em que analisado (FOUCHER, 2009 *apud* MOREIRA 2018, p. 21).

Avançando nas temáticas previstas para este momento da pesquisa, é oportuno destacar que, assim como o conceito de fronteira foi afetado pela globalização o significado de soberania, de forma similar, também foi atingido.

Inicialmente, segundo Krasner (2001 *apud* Moreira, 2018), existem quatro possíveis formas de analisar a soberania. Primeiro temos a soberania westfaliana a qual segue a lógica de que o Estado tem monopólio do poder de decisão dentro do limite de suas fronteiras; soberania legal internacional na qual os Estados seguem a regra de não intervenção nos assuntos internos de outros países; a soberania doméstica como a autoridade formal e seu efetivo exercício no domínio interno do Estado; e a soberania de interdependência onde a capacidade das autoridades internas de controlar e/ou regular a passagem de informação,

ideias, pessoas, bens e capitais pelas fronteiras do Estado. No entanto, é preciso refletir, com mais profundidade, sobre a soberania do Estado.

Para Colombo (2008) o equilíbrio entre os poderes do Estado-soberano, hoje interdependente de outros Estados-Nacionais, e a necessidade de observância obrigatória dos direitos fundamentais, conduz a uma transformação do termo em comento, vejamos:

Nota-se, sobretudo, que a **soberania se tornou objeto de controvérsias diante dos fenômenos de interdependência e da globalização do mundo, que levou ao declínio do Estado Moderno**. É preciso manter a autoridade soberana e ao mesmo tempo proteger a esfera de liberdade e os direitos dos indivíduos; não há espaço apenas para a ordem e a autoridade, mas também para a legalidade e constitucionalidade. **Por isso, impõe-se revisão sobre o significado da soberania**. Primeiro, porque o conceito de soberania pode ser tomado, atualmente, como modificável e controvertido, pois sofre influências das concepções políticas e filosóficas de cada momento histórico. Segundo, **porque a submissão à soberania dos Estados e a forma como os Estados a exercem, não pode resultar no desrespeito aos direitos fundamentais do homem**. (COLOMBO, 2008, p.165) (Grifo nosso)

Seguindo essa linha de pensamento Portela (2010) aponta que no passado a soberania era confundida com poder ilimitado, contudo, atualmente, prevalece a premissa básica do Estado de Direito, destarte, o ente estatal deve atuar dentro de limites internos, estabelecidos pela ordem jurídica nacional, além de observar as normas externas fixadas pelo Direito Internacional.

Veja-se, a propósito, que a Carta das Nações Unidas dispõe que todos os países membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, a fim de preservar a paz, a segurança e a justiça internacionais, além da obrigação de evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas (ONU, 1945, artigo 2º, itens 3 e 4).

Bustamante (2001) contribui com o debate sobre a soberania indicando que o seu exercício comporta dois aspectos opostos: um internacional ao aderir a tratados globais, implícita e voluntariamente, o Estado limita o exercício de sua soberania, uma vez que se predispôs a acatar certas regras externas; e um nacional referente ao aceite de normas internacionais muitas vezes leva a alteração da própria legislação interna do Estado-aderente. O autor chega a essa conclusão, pois, segundo o próprio, se um país exercer sua soberania para comprometer-se com uma comunidade internacional de nações, por exemplo, ratificando a Declaração Universal dos Direitos Humanos, tal nação concordou, indiretamente, com a limitação do seu direito soberano de estabelecer e/ou tolerar eventuais ações que veiculem diferenças entre nacionais e estrangeiros, no que diz respeito aos direitos humanos.

Com o passar dos anos, autores como Aveni (2018), incitaram discussões sobre “a crise da soberania na era da globalização”, pois, como exposto pelo próprio autor, o processo da globalização, aliado ao aumento de acordos internacionais celebrados com o fim de fomentar a abertura em termos econômicos, sociais, culturais e outros, ensejou a crise no conceito de soberania, o qual era vista até então, como o meio de manter a fronteira com limites rígidos entre países.

O “forte ataque” da globalização ao conceito de soberania e de Estado-Nação, também chamou atenção de Gonçalves (2011), que se propôs a discorrer sobre a “nova soberania”:

A soberania transforma-se. Estados todo-poderosos, com competências ilimitadas dentro de um determinado território, não mais são cogitados: seu poder e relevância derivam de sua capacidade de policiar seus limites físicos e, principalmente, da possibilidade de **representar** efetivamente os cidadãos dentro de suas fronteiras. Assim, os Estados passam a ter o direito – e a opção livre – de ceder o poder, ou partes dele, a agências supra-estatais. A soberania passa a ser, portanto, alienável e divisível, ao contrário de ideias clássicas. [...] Esse movimento de transferência da soberania para níveis supra-estatais pode ser claramente notado a partir de acordos de comércio exterior, na adesão de Estados a blocos econômicos regionais, ou na ratificação e cumprimento de tratados internacionais. Eles só existem, entretanto, na medida em que os Estados nacionais concordam em criá-los e observá-los, conferindo-lhes legitimidade. Este ponto é fundamental: o Estado é a **fonte de legitimidade** para transferir ou sancionar novos poderes para cima ou para baixo. Os poderes ‘para cima’ dizem respeito a acordos supra-estatais; os ‘para baixo’ referem-se a transferências e relações de poder [...] para níveis regionais ou locais, e também para organizações da sociedade civil. [...] Trata-se de formular e desenhar uma nova soberania, fundada em dois conceitos básicos: a capacidade de representação dos interesses dos governados e a legitimidade conferida a suas ações. No mundo globalizado, exercer soberania significa um complexo exercício de mediações e cessões, do qual emerge um novo poder, onde território e população continuam desempenhando papel central (GONÇALVES, 2011, p.26-30, sublinhamos e trechos escolhidos).

Ante o exposto, verifica-se que não há soberania acima do direito de um país de restringir seu próprio poder soberano. Ademais, nota-se que, com o fim de acompanhar e fomentar as inter-relações pacíficas entre os povos, as quais ultrapassam as eventuais barreiras físicas existentes, o conceito de soberania foi relativizado e hoje não mais deve ser visto como poder absoluto e ilimitado. A pressão internacional seja comercial, da Organização Mundial do Comércio (OMC), ou a partir da Organização das Nações Unidas (ONU) – para citar algumas possibilidades - acaba por incidir nas decisões de cada país.

Prosseguindo dentro da proposta desta etapa da pesquisa, insta ressaltar que o território também foi fortemente influenciado pela globalização. Porém, antes de adentrarmos em tal ponto, é fundamental tecer algumas considerações sobre o conceito de território que, nos ensinamentos de Costa (2009, p.65), é o construto social em uma base física, ou seja, é o resultado das relações humanas, sociais, culturais e políticas, sobre um receptáculo físico

(espaço como matéria-prima natural) que se modifica e é modificado pela sociedade, possuindo forte traço de imaterialidade, e delimitado por e a partir das relações de poder.

Revisitando as “relações de poder”, Bordo *et al.* (2004) concluíram que, de fato, tais “características” sempre aparecem, explícita ou implicitamente, nos estudos de grande parte dos pesquisadores por eles analisados. Assim, perceberam que o conceito de território foi tratado com diferentes abordagens associadas ao poder, das quais:

Claude Raffestin que enfatizou o caráter político-administrativo do território, tratando-o como espaço físico de uma nação, marcado pelo poder e pela projeção do trabalho humano.

Rogério Haesbart foi mais além, analisando o território em uma tríplice abordagem: jurídico-política, econômica e cultural. Assim, além do caráter do poder estatal, salientou o aspecto humano da identidade social, bem como os aspectos econômicos da relação capital-trabalho, todos presentes na constituição do território.

[a principal contribuição de]

Marcelo Lopes de Souza reside em seus apontamentos sobre a existência dos múltiplos territórios do Estado-Nação. Assim, além de uma abordagem política, trabalha aspectos culturais dos múltiplos territórios (prostitutas, homossexuais, gangues, mendigos, narcotráfico etc.) que podem apresentar uma existência temporária ou permanente no tempo e no espaço.

Marcos Aurélio Saquet também vislumbra o território numa abordagem política, econômica e cultural, produzido pelas relações de poder articuladas por um determinado grupo social. Além disso, não deixa de ressaltar a abordagem da natureza, já que esta faz parte do território e dele é indissociável.

Manuel Correia de Andrade retrata o território com uma abordagem profundamente política e econômica de ocupação do espaço, referindo-se tanto ao poder político estatal como ao poder econômico das grandes empresas na constituição do território. A abordagem econômica prevalece nos apontamentos de Caio Prado Júnior sobre a questão do território

Caio Prado Júnior discorre sobre a abordagem econômica na questão do território.

[Por sua vez]

Já Milton Santos caracteriza o território como uma abordagem política, considerando-o como ‘o nome político para o espaço de um país (BORDO *et al.*, 2004, p.1-9).

Percebe-se, dessa forma, que os aspectos sociais, econômicos e culturais são difusos e sempre estão concatenados a alguma forma de relação de poder e em diferentes momentos históricos. Tudo cristaliza a importância dos estudos territoriais e, conseqüentemente, a compreensão da noção de território.

Já argumentamos que o território é uma construção histórica e social, oriunda das relações de poder nele existentes. O resultado desse processo são as “territorialidades”, que segundo Raffestin (1993, p.160-161), podem ser definidas como “um conjunto de relações que se originam num sistema tridimensional sociedade-espaço-tempo em vias de atingir a maior autonomia possível, compatível com os recursos do sistema”. Ora, é cediço que as territorialidades são construídas socialmente ao longo dos tempos e, deste modo, foram impulsionadas pelo efeito integrador da mundialização da economia, sobretudo levando em

conta o fato de que o mercado financeiro passou a comandar a economia global, inclusive tornando inoportuno o isolamento dos Estados-Nacionais.

Sob essa ótica, podemos inferir que as transformações das relações sociais, advindas da globalização, sobretudo as modificações dos conceitos de fronteira e soberania, além da tendência de agrupamento dos Estados nacionais em torno dos efeitos da globalização, podem ser elencadas como exemplos de territorialidades que modificaram os territórios hoje existentes. Tal raciocínio pode ser depreendido dos ensinamentos de Gonçalves (2011), o qual, a nosso ver, ainda que indiretamente, aponta exemplos de territorialidades decorrentes do processo de globalização. Segundo o autor:

O conceito de globalização significa, segundo Held e McGrew, muito mais do que a ampliação de relações e atividades sociais que atravessam muros e fronteiras: ele sugere uma magnitude e intensidade de fluxos globais, de modo que os Estados e sociedades ficam cada vez mais enredados em sistemas mundiais e redes de interação. A globalização representa assim importante mudança no alcance espacial da ação e da organização social, que passa da esfera do local ou nacional para o nível inter-regional ou intercontinental, fato que não significa necessariamente que a ordem global suplante ou tenha preferência sobre as ordens locais, nacionais ou regionais da vida social. / A globalização é responsável por uma certa mudança cognitiva, expressa pela consciência das pessoas de que acontecimentos distantes podem afetar os destinos locais (e vice-versa), bem como pela percepção generalizada da redução do tempo e do espaço geográfico. Globalidade ou globalização' diz respeito a um fenômeno que significa que vivemos há tempos em uma sociedade mundial, no sentido de que a idéia de espaços isolados se tornou fictícia. 'Globalização' poderia ser definida como 'processos, em cujo andamento os Estados nacionais vêm a sua soberania, sua identidade, suas redes de comunicações, suas chances de poder e suas orientações sofrerem influência cruzada de atores transnacionais. (GONÇALVES, 2011, p.19-20, Sublinhamos)

Para Haesbaert e Limonad (2007) as territorialidades hoje provocam uma redefinição (ou até mesmo indefinição) dos limites político-territoriais, alterando, destarte, a face geográfica do mundo – apontam outros exemplos de territorialidades existentes atualmente, dentre os quais destacamos:

O fortalecimento dos processos de âmbito local frente ao regional e ao nacional – seja como meio de fortalecer condições para competir no mercado, seja como forma de resistência cultural; [...] o aparecimento de vínculos complexos de ordem concomitantemente local e global, sintetizados nos processos de glocalização analisados por Robertson (1995), e, mais radicalmente, na formação de translocalidades, tal como proposto por Appadurai (1997); [...] a constituição de novas modalidades político-institucionais reguladoras do território através, por exemplo, de entidades supranacionais e de organizações não-governamentais (HAESBAERT e LIMONAD, 2007, p.42-43)

Compreendidas as novas territorialidades surgidas após a globalização, insta frisar que tais articulações tornaram a compreensão dos territórios mais abertos e flexíveis, tanto que, conforme exposto pelos supracitados autores, atualmente pesquisadores das mais diversas

áreas propalam a noção de “território-mundo”, com o fim de se referir aos espaços de reservas naturais e outros patrimônios da humanidade, todavia ressalta-se que tais estudiosos consideram tal proposta hipotética e inviável.

De todo o exposto, depreende-se que a globalização fomentou mudanças fundamentais nas noções de fronteira, soberania e território, conceitos que hoje demandam interpretação que viabilize e fomente o processo de integrações, mediações e cessões entre os interesses nacionais e transfronteiriços. Oportuno destacar que esta compreensão não implica, pois, na exclusão da soberania, tampouco da jurisdição<sup>1</sup>, exclusiva de cada Estado sobre seu território. Contrariamente, revelam que o momento atual é propício para a fronteira ser compreendida e planejada como zonas, espaços criados pelos atores, os fronteiriços, e suas inúmeras complementaridades. Ao final desta etapa, frisamos, e reconhecemos, que este capítulo não esgota as possibilidades de interpretação dos conceitos acima apresentados, sendo necessários mais estudos na área.

### **3.2 Gestão em territórios fronteiriços**

Como visto, e valendo-nos dos ensinamentos de Foucher (1991), apontamos que as fronteiras internacionais são formadas por tantas díades, segmentos de fronteiras, quantos são os países limítrofes. O aludido autor desenvolveu tal conceito para referir-se às discontinuidades geopolíticas que tais espaços apresentam, sobretudo, porque existem tantos trechos de fronteira quanto são os países vizinhos e cada qual possui um modo próprio/distinto de governar e gerir seus interesses preponderantes, ou seja, seu peculiar ordenamento territorial, tema que ora iremos abordar.

Segundo o geógrafo Aldomar Rückert (2005) a Carta Europeia de Ordenação do Território, uma das principais referências sobre o tema, conceitua o ordenamento territorial da seguinte forma:

A expressão espacial das políticas econômicas, sociais, culturais e ecológicas da sociedade. É uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política concebida com um enfoque interdisciplinar e global, cujo objetivo é um desenvolvimento equilibrado das regiões e da organização física do espaço segundo um conceito diretor (RÜCKERT, 2005, p.34).

---

1 Conforme ensina Fredie Didier Júnior, a jurisdição “(...) é a função atribuída a terceiro imparcial de realizar o Direito de modo imperativo e criativo, reconhecendo/efetivando/protegendo situações jurídicas concretamente deduzidas, em decisão insuscetível de controle externo e com aptidão para tornar-se indiscutível” (2010, p.83).

O conceito retro, o qual retrata os resultados do ordenamento territorial, é bastante criticado pelos estudiosos da temática, uma vez que, conforme leciona Zoido Naranjo (1998), não define o instrumento em si mesmo, mas apenas aponta suas implicações práticas (resultados).

Costa (2009) acompanha o aludido autor na crítica à definição acima citada, uma vez que entende que o ordenamento territorial é notoriamente uma função pública, revestido por uma política complexa, fundamentada por mecanismos jurídicos (leis, decretos), sobre práticas administrativas e princípios solidificados, sendo, portanto, um instrumento, e não um fim em si mesmo. Ademais, de forma bastante elucidativa, sustenta que tal ferramenta pode ser entendida como um desenho que se planeja para o território a partir de sua realidade (âmbito local), sem prejuízo da observância das necessidades de outras escalas territoriais (regional, nacional e global).

Por sua vez, Condesso (2001) aduz que o ordenamento do território é a aplicação das políticas públicas (econômico-sociais, urbanísticas e ambientais) no solo, de forma adequada às suas vocações, sem prejuízo da sustentabilidade global e visando localizar, organizar e gerir adequadamente as atividades humanas. No que tange à finalidade do ordenamento territorial, Santos (2005, p.49-54) aponta que se trata de um instrumento para viabilizar a “qualidade de vida dos habitantes de um dado território, devendo ser apto para produzir desenvolvimento socioeconômico equilibrado entre as regiões ou áreas que o compõem, articulando e dotando-as de dinamismo”, tudo sem prejuízo da gestão responsável dos recursos naturais. Já para Secchi (2013, p. 23) indica que o “propósito de tal ferramenta é administrar o conjunto de regras de determinado arranjo espacial, salientando que tais normas podem vir à tona por meio de políticas públicas”.

Como visto, é de fundamental importância que o ordenamento territorial seja direcionado para abranger a realidade/vivência local de determinado território, sem prejuízo da observância e concatenação com as exigências/necessidades de outras escalas territoriais, quais sejam, regional, nacional e até mesmo global, sendo a última, atinente, sobretudo, às questões ambientais e de direitos humanos.

Nessa esteira cognitiva, e especificamente no que toca ao planejamento e ordenamento territorial no sistema jurídico brasileiro, insta frisar que a Constituição Federal de 1988 determina que a política de desenvolvimento urbano seja desenvolvida pelo poder público municipal (local), contudo, tal gerenciamento deverá ocorrer conforme as diretrizes gerais fixadas em lei federal, segundo se depreendem da leitura dos artigos 182 c/c 24 e 30, inciso I, todos da Carta Magna. Ao discorrer sobre o exposto, Dias (2012) aponta a necessidade de o

ordenamento territorial observar os fundamentos, objetivos e princípios que regem a República Federativa do Brasil, vejamos:

O município, em razão do interesse local e em decorrência de sua autonomia política, deve complementar a legislação federal e estadual em temas como meio ambiente, educação, cultura, ciência, proteção e conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, controle da poluição, proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, ensino e desporto; proteção e defesa à saúde; proteção, integração social e garantia dos direitos das pessoas portadoras de deficiência; proteção à infância e juventude; promoção de programas de construção de moradias e melhoria nas condições habitacionais e sobre direito urbanístico. Mas não é só isso. A determinação constitucional (BRASIL, 2010), que impõe ao município a responsabilidade de dispor sobre o ordenamento territorial por meio do planejamento, controle do uso, parcelamento e ocupação do território (art. 30, inciso VIII, CF), somente poderá ser devidamente compreendida por meio da análise dos objetivos, fundamentos e princípios da República que delineiam, juntamente com o capítulo da Política Urbana, os eixos paradigmáticos para a conformação da ordem urbanística (DIAS, 2012, p.109).

Outrossim, perspicazmente, Dias (2012) compreende que os problemas urbanos muitas vezes extrapolam o âmbito local e, até mesmo, em determinadas circunstâncias, podem ultrapassar a esfera nacional, sendo imperioso formular novos arranjos para viabilizar um ordenamento territorial compartilhado entre diversos níveis territoriais de governo. Para o referido autor a ordem urbanística, em todas as suas dimensões, deve ter por objetivo precípuo a necessária proteção à dignidade humana, isso, por conseguinte pressupõe a necessidade de políticas públicas que possam promover o desenvolvimento sustentável e também a proteção do meio ambiente, cumprindo assim as funções sociais da cidade e da propriedade, fomentando uma *práxis* democrática, que ganha novos contornos a partir da inovação de institutos que buscam a abertura democrática e a entendem como uma necessidade primordial (DIAS, 2012). Nesse sentido, o autor é incisivo:

Os problemas urbanos não se limitam aos aspectos locais, pois os problemas decorrentes da urbanização se refletem para além dos espaços locais e nacional. Por isso, é preciso que se envidem esforços para a construção do planejamento integrado, ou seja, um planejamento que consiga ter refletidas as interfaces local, regional e nacional (DIAS, 2012, p.111).

Diante do exposto, percebe-se a necessidade em idealizar novas dimensões para o planejamento e para a atuação da administração pública nesses espaços urbanos, pois, segundo Dias (2012, p.114) “é necessária a adaptação da estrutura estatal a novas formas de governabilidade, isso por que, a cada dia se apresentam novos e variados problemas e desafios que a globalização produz nesses espaços locais”. Salienta-se, também, a necessidade de práticas inovadoras para a gestão territorial, e isso pressupõe uma ampla discussão, transparência e divulgação das informações, fortalecendo assim um debate democrático no

qual a sociedade civil deve contribuir para a construção do território. É por meio de uma “perspectiva inovadora que essas práticas deliberativas, tanto nos espaços urbanos quanto rurais, poderão contemplar as interferências e inter-relações econômicas entre municípios, cidade e regiões” (DIAS, 2012, p.114).

Realmente, e em consonância com os ensinamentos de Rückert (2007), em tempos de economia globalizada e de integração ampliada, sobretudo em razão da constituição de blocos econômicos regionais, mostra-se necessário refletir sobre o desenvolvimento de parcerias estratégicas, principalmente entre países fronteiriços. O aludido autor sustenta que a elaboração de diretrizes para uma política nacional de ordenamento territorial no Brasil deve pautar-se na construção de parcerias sul-americanas, além de prever medidas que valorizem as zonas de fronteira, vejamos:

Num cenário de economia globalizada e de constituição de blocos econômicos regionais, a necessidade da ampliação das economias de escala exige repensar a dimensão da intervenção estatal, de modo ao desenvolvimento de parcerias estratégicas principalmente com os países fronteiriços. Os processos integracionistas regionais colocam também novas responsabilidades ao setor público no sentido da correção das desigualdades estruturais existentes entre seus diversos territórios constituintes, exigindo para as regiões e países de menor desenvolvimento relativo a adoção de medidas como: a programação do desenvolvimento industrial, apoio à pesquisa e desenvolvimento, fundos de investimentos, alocação de recursos destinados à reconversão industrial e de culturas, treinamento de recursos humanos, etc. Assim, a elaboração de diretrizes para uma PNOT deve estar em consonância com a política de construção de parcerias sul-americanas, de modo a ampliar a noção de ordenamento territorial para o conjunto do território sul-americano e de modo a privilegiar as zonas de fronteira. A questão das relações bilaterais e multilaterais com os países vizinhos (os temas transfronteiriços) – também fazem parte da pauta de uma política de ordenamento territorial no âmbito nacional, pois possuem importantes repercussões nos fluxos e mesmo em regiões às vezes distantes das fronteiras. Nesse sentido, uma macrovisão do território brasileiro deve visualizar também a unidade maior do subcontinente sul-americano (RÜCKERT, 2007, s.p.).

Como visto, muito embora cada país, em razão do poder soberano que exerce, possua autonomia para fazer a gestão do seu próprio território, como melhor lhe aprouver, a atual conjuntura mundial impõe mudanças nas noções de fronteira, a qual hoje convém ser vista como zona de contato, articulação, cooperação, ou seja, como palco para o fomento de canais de **diálogo entre os atores territoriais envolvidos nos espaços fronteiriços**. Frise-se, local onde os impactos de ordenamentos territoriais não compartilhados afetam negativamente a sociedade.

Verifica-se, deste modo, que o espaço fronteiriço está cada vez mais desterritorializado, fato que traz à tona desafios complexos à governabilidade dessas áreas compartilhadas. Nessa linha de raciocínio, Zapata-Barrero (2012, p.1-2) afirma que “[...] é necessário teorizar sobre um processo em que a fronteira se desterritorializa cada vez mais”.

Esta perspectiva exalta as inúmeras, variadas e constantes mobilidades na fronteira (pessoas, informações, cargas lícitas, ilícitas, turismo, outro). O processo, antes visto como excepcional, é hoje muito comum e isso implica diretamente no entendimento das cidades de fronteira e em seus planejamentos.

Foucher (1991), por exemplo, e muito bem destacado por Costa (2009), usa a classificação intitulada “cidades gêmeas” para repensar o planejamento e ordenamento territorial nas zonas de fronteira. Segundo os autores, cidades gêmeas são aquelas que contemplam as chamadas díades – um espaço comum da fronteira vivenciado por dois ou mais Estados contíguos. Essa integração/proximidade costuma ser tão grande que se mostra contraproducente desconsiderar “o outro lado” ao se planejar o desenvolvimento local. Podemos exemplificar citando as ações de vacinação da febre aftosa (doença viral que atinge bovinos e outros animais) e de combate ao mosquito da dengue, as quais somente alcançam efetividade se contemplarem todas as cidades gêmeas envolvidas.

Realmente, os entraves à gestão de áreas urbanas compartilhadas e pertencentes a países distintos são inúmeros, e se devem, sobretudo, as assimetrias porventura ali existentes, as quais variam conforme o grau de desenvolvimento das nações vizinhas e suas políticas internas. No entanto, tais entraves, não impedem a intensa mobilidade humana entre os territórios fronteiriços, sendo essa uma tendência da população que vive nessa área, no sentido de superar os obstáculos eventualmente existentes para transpor os limites internacionais, a fim de se beneficiar das oportunidades oferecidas pela proximidade, tais como acesso à rede pública de saúde e inúmeras outras sociabilidades, por exemplo, familiares e culturais. Tudo isso nos leva aos seguintes questionamentos: Como gerenciar/planejar cidades que pertencem a dois países diferentes? Como ofertar serviços para a respectiva população flutuante? Como conciliar/amenizar as eventuais assimetrias sociais ali existentes?

A abordagem territorial do desenvolvimento pode auxiliar a desatar o supracitado nó crítico, pois, como exposto por Santo (2018), é uma possibilidade de “estudar o território é reconhecer a importância dos atores, seus ecossistemas, suas redes e sua sociabilidade”. Nesse trabalho, essa abordagem se inspira nos estudos de Schneider e Tartaruga (2004), assumindo uma conotação mais instrumental, sendo entendida como uma unidade de observação, atuação e gestão do planejamento estatal.

Pois bem, enxergando doravante o território como laboratório, cujos atores e forças devem ser estudados e ouvidos, a fim de conferir enfoque na construção social para a elaboração de um ordenamento territorial eficaz, Schneider e Tartaruga (2004) destacam a necessidade de tornar a atuação estatal mais permeável à participação da sociedade civil. Para

os autores a descentralização e a valorização da participação e do protagonismo dos atores da sociedade civil ganham mais destaque. Assim, acabam por redefinir os papéis das instituições e aumentam a importância das esferas infranacionais<sup>2</sup> do poder público, principalmente as prefeituras. Diante disso, emerge a necessidade de novas unidades de referência que tornem a ação estatal exequível e permeável a participação. A partir disso, encontramos uma possibilidade para a evocação da noção de território, ou enfoque territorial, como uma nova unidade de referência que proporcionará uma mediação capaz de contemplar as relações entre os atores locais e as demais esferas e escalas—regionais, nacionais e globais (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004). Nesse sentido, segundo os referidos autores:

Uma análise mais detalhada, mostra que o enfoque territorial é permeável às noções de governança (interação e regulação entre atores, instituições e Estado) e de concertação social ou coordenação de interesses de atores que transcorrem em um espaço determinado que é o território. Tanto a governança como a participação passam a ser entendidas como de fundamental importância para determinar o novo papel das organizações e instituições locais. Não deixa de ser sintomático, por exemplo, o grande interesse dos estudiosos e, sobretudo, dos *policymakers* com a instrumentalização da participação dos atores sociais nas ações e intervenções do Estado, que parece ter se transformado em uma nova panaceia para explicar a mudança social a partir do papel das novas formas de governança (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004, p. 12-13, ).

Emerge, então, a necessidade de instrumentalizar/viabilizar a participação da sociedade civil nas ações e intervenções estatais, sobretudo porque, como visto, as práticas inovadoras para a gestão territorial implicam o debate democrático (ampla discussão e transparência) e a consequente participação dos atores territoriais envolvidos, uma vez que esses vivenciam os problemas e oportunidades de cada local e, deste modo, possuem informações relevantes para a construção de um ordenamento territorial capaz de minimizar os problemas e dinamizar as potencialidades existentes.

Vislumbrando tal imperativo, Costa (2009) aponta que a articulação territorial da fronteira deve ser pensada por aqueles que podem fornecer aspectos relevantes da fronteira vivida, reunidos em um organismo democrático e representativo dos variados atores territoriais. Ao final, o aludido autor destaca que a criação de um Conselho da Fronteira atenderia tais anseios, vejamos:

Propor o ordenamento territorial para a região de fronteira não significa que não tenha uma ordem estabelecida no local, mas que essa ordem não é produto de uma vontade compartilhada, coletiva. **Propomos que o ordenamento territorial seja debatido entre os atores que formam o território e orientado para minimizar os problemas existentes** e dinamizar as potencialidades territoriais (naturais, sociais, culturais, econômicas etc.). **Por isso a tarefa de ordenamento deve incluir um caráter de diálogo dinâmico com os atores territoriais.** Vale destacar que pensar o ordenamento territorial a partir dessas objetivações **implica questionar a**

---

2 Infranacionais: O autor se refere à União (esfera nacional) e aos Estados e Municípios como esferas infranacionais, abaixo da União, tanto é que menciona as prefeituras.

**configuração das unidades federativas.** O momento atual aponta para a necessidade de os territórios serem mais ágeis, flexíveis, maleáveis, ter capacidade de resiliência e de respostas a partir de sua cultura e de sua complexidade. Logo, o fórum privilegiado para esses debates é o município. Essa é a escala mais imediata e por isso facilita as negociações. **Assim posto, é preciso pensar a articulação territorial da fronteira, da vida da fronteira. Isso implica numa instituição que possa discutir os interesses diversos e organizar as ações públicas nessa escala territorial.** É preciso que esse organismo seja democrático e representativo dos variados atores territoriais. **Acreditamos que estamos diante da necessidade da criação de um ‘Conselho da Fronteira’.** Esse conselho seria composto por representantes da sociedade civil organizada e do governo de cada um dos municípios de fronteira, democraticamente escolhido por seus pares e por um tempo determinado. Um conselho pode estabelecer câmaras setoriais ou temáticas para discutir e propor ações integradoras sobre saúde, educação, transportes, comércio, indústria, cultura, esporte, lazer, dentre outros. Cabe ressaltar que o conselho precisa ter poderes deliberativos, já que é representado pelos diversos segmentos sociais que compõem os territórios. Existe forte tendência de fracasso se as decisões do conselho depender de aprovação política posterior. Trata-se de um desafio, pois implica numa relativa perda de poder pelos governantes locais e na gestão coletiva sobre o território (COSTA, 2009, p. 74-77, grifo nosso).

Compartilhamos o entendimento supracitado, pois, um Conselho da Fronteira, composto por câmaras separadas por assuntos, seria o local apropriado para a discussão construtiva entre os atores territoriais de determinado espaço fronteiriço. Destaca-se que tal instituição é propícia para o debate alusivo à criação de políticas públicas mais eficazes, uma vez que, para tal desiderato, comporta a abertura de espaço dentro das respectivas câmaras setoriais, para a escuta de representantes da população diretamente afetada, conforme o caso, bem como de pesquisadores da matéria debatida, haja vista que tais oitivas são extremamente imperiosas para criação de políticas públicas alinhadas à realidade local e, ao mesmo tempo, pautadas em evidências científicas, e não ao mero acaso e/ou alinhamento pessoal do agente político que as apresentam.

Quanto às infundadas políticas públicas, não raras vezes, apresentadas pelos nossos agentes políticos, Reinaldo José Lopes, colunista do jornal “Folha de São Paulo”, em artigo intitulado “Vote com ciência”, questionou: “que tal exigir evidências científicas antes de aceitar os planos mirabolantes do seu candidato?”. No mais, o referido escritor assim ponderou:

**É sério. Dá um certo medo pensar no seguinte fato: embora as pessoas costumem cobrar ‘propostas’ de seus candidatos, no que aliás fazem muito bem, é bastante raro que elas tentem checar se há algum tipo de encaixe entre propostas e um detalhezinho desagradável chamado realidade.** Ou, pior ainda, as tais propostas frequentemente servem apenas como teste de alinhamento ideológico ou pessoal. O candidato Fulano não merece confiança porque ‘tem ideias de esquerda’ ou porque ‘liberal nem é gente’, ou então o eleitor se põe a aplaudir o que o candidato Sicrano defende só porque ‘eu sempre achei isso também’. E lá isso é motivo? Tá, se você sempre achou isso, mas com base em quê? **Um dos principais jeitos de sair desse eterno achismo autorreferente é usar evidências científicas. Evidências científicas ajudariam muito, a saber, quem está falando**

**bobagem, propondo políticas que só vão gastar o dinheiro público para piorar as coisas** (LOPES, 2018, via FOLHA DE SÃO PAULO).

Eros Frederico da Silva, acadêmico do Curso de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Campus do Pantanal, escolhido para ser um dos embaixadores brasileiros no evento denominado *Brazil Conference at Harvard & MIT*<sup>3</sup>, na cidade de Boston - Estados Unidos, realizado em abril de 2019, durante entrevista realizada no programa “Caldeirão do Huck”<sup>4</sup>, apontou que o debate com pluralidade de pensamentos, e baseado em evidências científicas, é capaz de encontrar soluções para sanar ou amenizar os problemas da sociedade, destacando, ademais, que conforme estudos realizados, infelizmente, em nosso país 80% (oitenta por cento) das políticas públicas são produzidas com base em mera retórica, fato que, não raras vezes, traz como consequência o gasto ineficaz de dinheiro público, sendo muito mais proveitoso/eficaz que essas criações fossem feitas com base em evidências científicas. Considerando o apontado *déficit* de políticas públicas fulcradas em evidências científicas, bem como levando em conta a necessidade de formular novos arranjos para viabilizar a construção de um ordenamento territorial compartilhado entre diversos níveis territoriais de governo, sobretudo nos espaços fronteiriços, consoante já se deixou antever, tem-se que a implementação de um Comitê de Fronteira com espaço para participação da sociedade civil tornou-se urgente, pois atenderia tais demandas.

Esmiuçando como seria o funcionamento do Comitê de Fronteira Brasil-Bolívia (Corumbá, Ladário, Puerto Quijarro, Puerto Suárez), espaço fronteiriço em que é feita esta pesquisa, Santo, Costa e Benedetti (2017, p.30), sustentam que o Comitê seria presidido pelos cônsules brasileiro e boliviano, cabendo a eles mediar à agenda da instituição. Outrossim, em sua estrutura interna, teria um conselho paritário e composto por membros da sociedade civil organizada (representantes das associações e entidades civis com atuação nos territórios) e representantes dos governos de todas as esferas com atuação em ambos os lados da fronteira. Ainda, existiram as “Câmaras Setoriais”, temporárias ou permanentes, funcionando como núcleos de discussão de assuntos determinados, cujos integrantes seriam agentes territoriais específicos para cada temática.

Ademais, os aludidos autores apontam que encerradas as discussões nas Câmaras seriam formalizados documentos a serem usados pelos Conselhos como ferramentas para

---

3 Evento anual, organizado pela comunidade brasileira de estudantes na região de Boston, desde 2015, que busca discutir os desafios e os caminhos possíveis para o Brasil. Para saber mais sobre o evento acessar: <https://www.brazilconference.org>

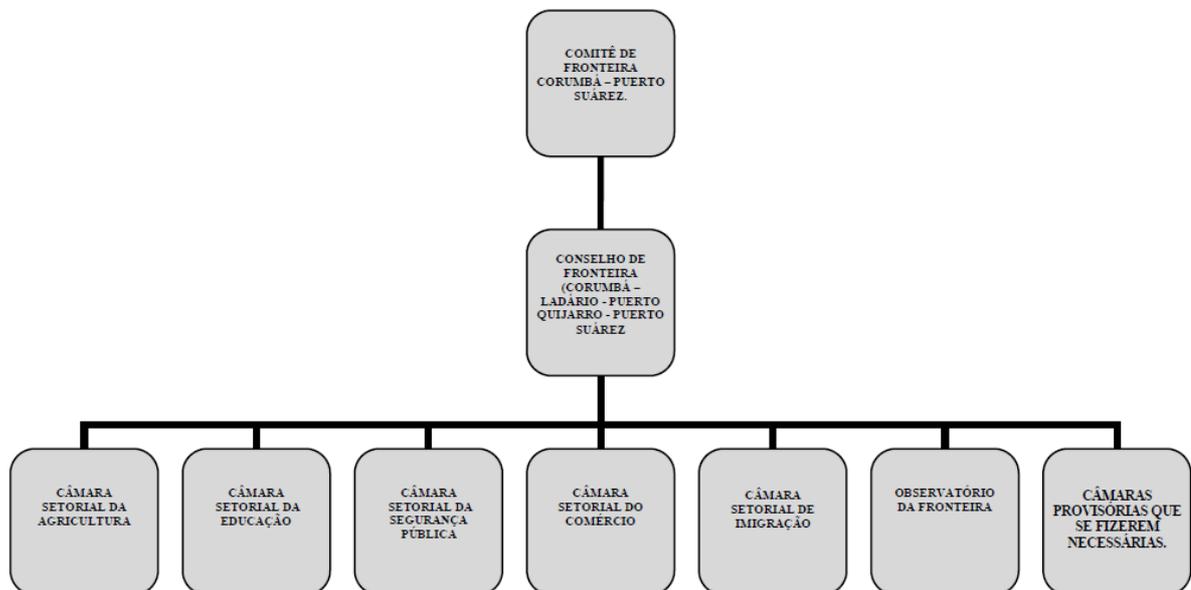
4 Programa televisivo de entretenimento exibido em canal aberto pela Rede Globo de Televisão. A referida entrevista foi exibida em: 05/04/2019, Matéria disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1JoeDTwM3Vg>

resolver problemas locais junto aos comitês e prefeitos municipais. Os comitês, por sua vez, viabilizariam o diálogo com os respectivos governos federais, sobre assuntos que demandam solução nessa esfera. A figura 1 representa a possibilidade de estrutura para o Comitê de Fronteira Brasil-Bolívia.

Na figura abaixo, além das Câmaras Setoriais, tem-se o Observatório da Fronteira, termo que Sabatel e Costa (2013) sugeriram como uma espécie de laboratório fronteiriço, vejamos:

Poderia ser criada uma espécie de ‘Observatório da Fronteira’, onde seus atores internos e externos poderiam ‘pensar a fronteira’, discutir as necessidades, potencialidades, diversidades existentes nos territórios, com valorização das culturas e das experiências locais. Também, elaborar, armazenar e divulgar informações sobre territórios fronteiriços, configurando-se num importante instrumento de apoio na tomada de decisões pelos conselheiros e pelos próprios governantes na estruturação de políticas públicas. Assim, seria possível tornar o cidadão protagonista na elaboração de projetos e na proposição de políticas públicas para si próprios, superando as desigualdades sociais e dependência das ações com finalidades eleitoreiras (SABATEL e COSTA, 2013, p.14).

**Figura 1: Comitê de Fronteira Brasil-Bolívia**



Fonte: SANTO, COSTA e BENEDETTI, 2017, p.30

Deste modo, tem-se que a formatação proposta desse Comitê de Fronteira pode viabilizar uma aproximação entre os poderes territoriais existentes nesta localidade e a

consequente construção de um ordenamento territorial específico para o espaço fronteiriço, o qual, no dizer de Sabatel e Costa (2013, p.13), deve resultar de um pacto territorial entre os atores locais (Prefeitura Municipal, lideranças internas da comunidade e agentes externos, tais como, pesquisadores, estudantes, empresas públicas e privadas, ONGs, dentre outros), com o viés de viabilizar o reconhecimento da multiplicidade de interesses de indivíduos e coletividades. Ademais, ressaltam que tal pacto deve ser construído por integrantes dos dois lados da fronteira, uma vez que os grupos locais exercem territorialidades por todo espaço fronteiriço.

Frente ao exposto, nota-se que o Comitê de Fronteira surge como um importante canal de diálogo entre os atores territoriais envolvidos nessas localidades, se apresentando, destarte, como um espaço adequado para viabilização da integração fronteiriça, a qual, nos dizeres de Oliveira (2002, s.p), pode ser assim definida:

[integração fronteiriça] um processo acordado por dois Estados em seus territórios co-limitados através de tratados específicos, que tem por objetivo propiciar o desenvolvimento com base no aproveitamento conjunto e complementar de suas potencialidades, recursos e afinidades, assim como partilhar os custos e benefícios, como parte das responsabilidades centrais do progresso e fortalecimento da relação bilateral em seu conjunto.

Como visto, a adoção do enfoque territorial do desenvolvimento e o consequente estudo, escuta e compreensão dos atores e forças que atuam nas fronteiras é fundamental para elaboração de um ordenamento territorial que contemple essa realidade específica e resolva os problemas típicos da fronteira vivida.

Compreender o desenvolvimento a partir da perspectiva territorial significa assimilar que tal processo tem relação direta com a dinâmica local/regional (aspectos sociais, econômicos, ambientais, culturais, etc.), derivando do conjunto de ações empreendidas pelos atores/agentes de cada território. Consoante os ensinamentos de Dallabrida (2007, p.6-7), dependendo do tipo de postura dos atores locais, passiva ou ativa, o território se favorece ou se prejudica, tornando-se inovador/ganhador, ou, submisso/perdedor.

No que tange à gestão territorial nacional, o supracitado autor sustenta, ainda, que a “[...] ausência de uma institucionalidade voltada à articulação localizada de atores diversos e a dissociação entre políticas de desenvolvimento e a mobilização de recursos locais, se opõem à territorialização do processo de desenvolvimento.” (DALLABRIDA, 2007, p.2)

Conforme aqui defendido, a formatação proposta para esse Comitê de Fronteira Brasil-Bolívia (Corumbá, Ladário - Puerto Quijarro, Puerto Suárez), bem como em outras díades proporcionaria articulação entre os cidadãos atuantes no respectivo espaço fronteiriço na

resolução de seus problemas comuns, viabilizando a territorialização do desenvolvimento e o conseqüente implemento de processos de concertação social, governança territorial/multinível/compartilhada, conceitos que iremos abordar no próximo tópico.

### **3.3 Concertação social e conceitos correlatos que incitam diálogos e cooperação fronteiriça**

O *caput* do artigo 1º da Constituição Federal de 1988 prevê que o Brasil constitui um Estado Democrático de Direito, ou seja, o poder exercido por seus governantes é limitado por “leis gerais e abstratas, sem prejuízo da participação popular no exercício desse *munus*, seja de forma indireta (através de seus representantes eleitos) ou de forma direta (plebiscito, referendo, iniciativa popular, dentre outras)”(BRASIL, 1988, p.11).

A moderna doutrina sustenta que a prática democrática, predominantemente, é exercida apenas na sua dimensão representativa, uma vez que a grande maioria dos cidadãos se limita apenas a escolher seus representantes diretos e deixar a tomada das demais decisões sob o livre arbítrio dos referidos. Ademais, que a sociedade civil necessita retomar as rédeas de seu poder, sobretudo considerando que, nos moldes do parágrafo único da supracitada norma, todo poder emana do povo e deve ser exercido em prol de todos. Nesse contexto, frise-se, de defesa de uma nova relação entre Estado e sociedade, surge a concertação social.

Dallabrida (2007) discorre sobre democracia e conceitua o fenômeno da concertação social, sustentando, em resumo, a necessidade de implemento dessa prática para viabilização da gestão territorial através do diálogo e da participação social, ou seja, sob a ótica da intensificação da interação entre governantes e governados, em redesenho do papel estatal, vejamos:

Sobre a questão da democracia, O’Donnel (2001) complementa, afirmando que a democracia não é somente um regime democrático, senão também um modo particular de relação entre Estados e cidadãos, e entre os próprios cidadãos, frente a um tipo de estado de direito que, junto com a cidadania política, sustente a cidadania civil e uma rede de prestação de contas. Fleury (2004) acrescenta que a democracia deliberativa facilita a livre argumentação entre cidadãos iguais, desde que contem com condições favoráveis de expressão, associação e participação. Para tanto, é indispensável que se criem espaços públicos de representação, negociação e concertação, assim como, um redesenho do papel do Estado, permitindo a interação deste com a sociedade através do uso de novas tecnologias, para definir as prioridades a partir das demandas expressadas pela população e negociadas com os demais participantes, segundo regras previamente acordadas, respeitando os princípios do reconhecimento, da participação e da redistribuição. ‘A reconstrução da esfera pública deve identificar-se claramente como parte da luta pela hegemonia e a construção de um novo bloco no poder, que perpassa o Estado e requerem novos aparatos, tecnologias e processos para exercer o poder, que inscrevam as novas relações de poder na estrutura organizativa do Estado’ (Fleury, 2004, p. 160).De

qualquer forma, é indispensável que a sociedade civil se fortaleça, evitando ser capturada por processos de cooptação por parte do aparato estatal, sendo suficientemente autônoma para preservar sua identidade e, ao mesmo tempo, forte, para que os distintos atores vejam contemplados seus interesses na administração negociada de seus conflitos, no processo de formação da agenda pública(DALLABRIDA, 2007, p.3-4).

Nesse sentido, Dallabrida (2007, p.4) compreende a concertação social como um **“processo em que representantes das diferentes redes de poder sócio-territorial, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma descentralizada”** (grifo nosso). Deste modo, através da concertação social as sociedades poderiam se organizar democraticamente em redes de poder sócio-territorial e se propor a construir consensos para as suas decisões para superação dos seus desafios.

Por conseguinte, isso leva a uma participação cidadã e de protagonismo de diversos atores sociais, econômicos e institucionais. Mas, isso implica em desafios, pois os processos de concertação social precisam contemplar formas de empoderamento social dos atores mais frágeis. Realizar a gestão do processo de desenvolvimento territorial na perspectiva da concertação social segundo Dallabrida (2007, p.7) implica numa revalorização da sociedade civil, assumindo o **“papel de protagonista, com postura propositiva, geradora de novas propostas, ou reativa, fazendo a crítica e/ou reagindo às diferentes formas de intervenção externa que porventura desrespeitem as expectativas locais”** (grifo nosso).

Verifica-se, deste modo, que a concertação social representa a prática e construção de espaços de intenso diálogo entre o governo e os atores sociais (organizações não governamentais, sindicais, empresas, associações, fundações, dentre outras redes de poder sócio-territorial, as quais podem ser definidas, nos dizeres de Dallabrida (2007, p.9), como “segmentos da sociedade organizada territorialmente, representados por suas lideranças”, com o fim de estabelecer acordos e/ou boas práticas sobre assuntos de interesse comum.

Em outras palavras, as práticas de concertação social implicam a gestão territorial de forma descentralizada, de modo que o Estado deixa de exercer papel de árbitro/autoridade na condução das políticas públicas e passa a atuar em coadjuvação com a sociedade civil. Nessa linha cognitiva, seguem as observações de Marques e Ferreira, vejamos:

No contexto da relação Estado/Sociedade, a concertação social é mais restritivamente identificada como sendo um processo sócio-político específico, com consequências jurídicas, em que organizações que representam interesses funcionais entram em intercâmbio político com serviços ou departamentos públicos sobre o resultado de políticas públicas. Essas organizações ficam envolvidas num processo que combina a representação de interesses e a implementação de políticas através da auto-execução delegada (MARQUES e FERREIRA, 1991, p.11).

Intimamente interligada ao conceito de concertação social nos deparamos com a noção de governança, cuja definição ainda se encontra pendente de unificação, frise-se, ainda está em debate, tanto na doutrina nacional como na internacional. No decorrer desta pesquisa encontramos diferentes concepções sobre governança, sendo que, em um extremo, estão as que sobrevalorizam o caráter empresarial, como as abordagens que versam sobre governança corporativa; no outro, percepções que se referem a formas de governança democrática, compartilhada entre os diferentes atores sociais, institucionais, governamentais e empresariais. Para melhor elucidar essas perspectivas, elaboramos um quadro com as diferentes concepções de governança e seus principais articuladores.

### Quadro1 - Governança

Governança corporativa	COASE, 1967; ANDRADE; ROSSETTI, 2004; LORRAIN, 1998
Governança, como Nova Gestão Pública	BRESSERPEREIRA; GRAU, 1999; HOOD, 1991
Boa Governança	WORLD BANK, 1992
Governança como Sistemas Sociocibernéticos	KOOIMAN, 1993,2003, 2004
Governança, como Redes Auto-organizadas, com suas variações teóricas – Governance/ <i>Gouvernance</i> / Governança, Governança Moderna, Governança Relacional	RHODES, 1996, 1997; STOKER, 1998; MAYNTZ, 1998, 2001; ROSENAU; CZEMPIEL, 1992; SORENSEN; TORFING, 2005; KAZANCIGIL, 2002; CZEMPIEL, 2000; HÉRITIER; LEHMKUHL, 2011; WEALE, 2011; MILANI e SOLINÍS, 2002; BLANCO; GOMÀ, 2003; GRAÑA, 2005; CHEVALLIER, 2003; KLINK, 2010
Governança Urbana/Metropolitana	LE GALÈS, 1995; LEFÈVRE, 2009
Governança Ambiental	JACOBI; GÜNTHER; GIATTI, 2012
Governança Local/ Regional/Territorial	FERRÃO, 2010, 2013; JESSOP, 2002, 2006; FARINÓS, 2001; 2008; ROMERO; FEIO; CHORINCAS, 2009
Governança Multinível	RÓTULO; DAMIANI, 2010

Fonte: A autora adaptado de DALLABRIDA *et al.*, 2015, p.47-48

Segundo Dallabrida *et al.* (2015) as abordagens sobre governança não se esgotam com as referências destacadas na tabela acima, porém, elas são representativas do conjunto de obras e autores que discorrem sobre o tema na atualidade. Sobre o significado geral de governança é possível ainda sintetizar, conforme apresentado no quadro 2:

### Quadro2 - Significados de governança e seus propósitos

1) Instrumento para conceber os problemas e as oportunidades em contextos na fronteira entre o social e o político	KOOIMAN, 2004
2) Jogo de interações, enraizadas na confiança e reguladas por regras do jogo negociadas e acordadas pelos participantes da rede	RHODES, 1996
3) Conjunto complexo de instituições e atores, públicos e não públicos, que agem em um processo interativo	STOKER, 1998
4) Forma de governar mais cooperativa, diferente do antigo modelo hierárquico, no qual as autoridades estatais exerciam um poder soberano sobre os grupos e cidadãos	MAYNTZ, 1998

que constituíam a sociedade civil;	
5) Redes auto-organizadas envolvendo conjuntos complexos de organizações provenientes dos setores público e privado	ROSENAU; CZEMPIEL, 1992
6) Articulação relativamente estável e horizontal de atores interdependentes, mas funcionalmente autônoma	SORENSEN; TORFING, 2005
7) Processo de tomada de decisão relativamente horizontal, como modo de fazer política, envolvendo autoridades estatais e locais, o setor de negócios, os sindicatos de trabalhadores e os agentes da sociedade civil – ONGs e movimentos populares	KAZANCIGIL, 2002
8) Novos modos de formulação de políticas públicas que incluem atores privados e públicos – mas, fora do domínio legislativo – e que têm como foco áreas setoriais ou funcionais específicas	HÉRITIER; LEHMKUHL, 2011
9) Espaços de prestação de contas – <i>accountability</i>	WEALE, 2011
10) Novo modelo de regulação coletiva, fundamentado na interação em rede de atores públicos, associativos, mercantis e comunitários	BLANCO; GOMÀ, 2003
11) Processo de tomada de decisão coletiva, com base em uma ampla inclusão de atores atingidos, prática fundada não mais na dominação nem na violência legítima, senão na negociação e na cooperação fundamentada em certos princípios submetidos ao consenso	GRAÑA, 2005

Fonte: A autora adaptado de DALLABRIDA *et al.*, 2015, p. 48-49.

Frente ao exposto, e inspirada no trabalho de Dallabrida *et al* (2015), é possível chegar a uma síntese sobre governança pautada, eminentemente, no enfoque territorial, como apresentada no quadro 3.

### Quadro 3 - Síntese de Governança local, regional e seus propósitos

1) Processo de planejamento e gestão de dinâmicas territoriais, em uma ótica inovadora, partilhada e colaborativa.	FERRÃO, 2010
2) Novas formas de associação do Estado com entidades sindicais, associações empresariais, centros universitários e de investigação, municípios e representações da sociedade civil.	JESSOP, 2006
3) Relações voluntárias e não hierárquicas de associação entre atores públicos, semi-públicos e privados.	FERRÃO, 2013
4) Novo modo de gestão e decisão dos assuntos públicos em um território.	FARINÓS, 2008
5) Modalidade reforçada de bom governo, fundamentada em um papel insubstituível do Estado, em uma concepção mais sofisticada de democracia e em um maior protagonismo da sociedade civil.	ROMERO; FARINÓS, 2011
6) Capacidade de integrar e adaptar organizações, diferentes grupos e interesses territoriais.	FEIO; CHORINCAS, 2009

Fonte: A autora adaptado de DALLABRIDA *et al.*, 2015, p.49-50

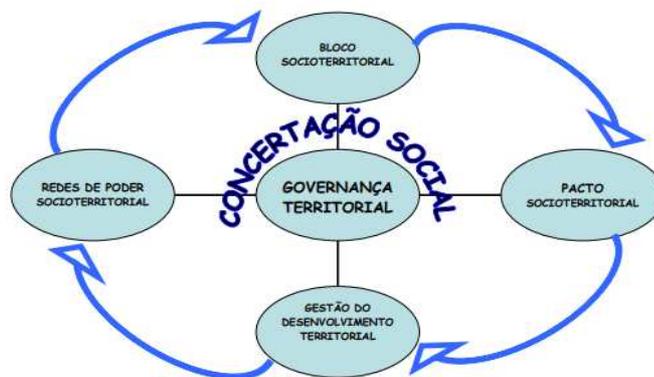
Dessa forma, é possível compreender que o desenvolvimento territorial pressupõe um processo de melhoria das condições de vida da população, na medida em que a sociedade assume parcela da gestão das questões públicas através das redes de governança. Assim para Dallabrida *et al.*

Esse processo pressupõe governança territorial e, embora ainda seja um termo cuja construção conceitual encontra-se em debate, constitui-se – ainda referendando a concepção do mesmo autor – como um conjunto de iniciativas ou ações que expressam a capacidade de esta sociedade gerir os assuntos públicos a partir do

envolvimento coletivo e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais, incluindo o Estado nas suas diferentes instâncias (DALLABRIDA *et al.*, 2015, p. 59-60).

Dos ensinamentos de Dallabrida (2007, p.51), pode se extrair que, enquanto a concertação social, em apertada síntese, seria o processo geral de gestão descentralizada, a governança territorial seria o conjunto de ações empreendidas na prática e que denotam a capacidade de atores privados, pertencentes à determinada sociedade, administrarem assuntos de interesse comum em conjunto com atores públicos. Ademais, o aludido autor bem ilustra a interligação entre os conceitos sob comento, conforme podemos visualizar na figura 2 a seguir.

**Figura 2: Processo de Governança Territorial**



Fonte: DALLABRIDA, 2007, p.51

Segundo Birchi (2018) governança é o processo de formulação e implementação de uma política feito em conjunto por diferentes atores (públicos e privados), os quais analisam em parceria uma dada problemática, como é o caso da saúde pública. Assim, a governança é um recurso importante para abordagem territorial do desenvolvimento, pois, dentro dessa perspectiva, as relações e organizações passam a apresentar caráter endógeno de desenvolvimento, na medida em que haveria maior articulação entre atores locais e Estado, conferindo ao território autonomia política relativa, proporcionando um desenvolvimento mais participativo. Com efeito, mostra-se oportuna uma maior coordenação entre os agentes políticos e sociais de determinado território.

Oportuno destacar que Innerarity (2010, p.50) sustenta que essa interação entre governantes e atores locais “é um dos indicativos de inteligência territorial ou coletiva, uma vez que a participação das redes de poder local na gestão pública tem se revelado como uma fórmula mais eficaz de resolução dos respectivos problemas”. Ademais, aduz que o mundo atual é formado por diversas redes de poder, como já mencionamos anteriormente, fato que

traz à tona, a necessidade de uma governança em redes, ou melhor, **em multinível** (grifo nosso).

Diante do debate apresentado nos quadros 1, 2 e 3 este trabalho seguirá, exclusivamente, com a noção de **governança territorial multinível**, pois, segundo os estudos de Dallabrida (2007), Henrichse e Meza (2017) e Bichir (2018), este tipo de governança encontra-se entrelaçado, como exposto na figura 2, aos conceitos de concertação social, governança territorial e gestão em redes. Muito embora seja árdua a tarefa de conceituar tal termo é possível compreendê-lo como “o compartilhamento de poder e gestão que se materializa em espaços de negociação fluídos e flexíveis entre os níveis governamentais e os demais atores sociais para condução de interesses coletivos” (HENRICHSE e MEZA, 2017, p.125).

Ademais, as supracitadas autoras destacam que a governança multinível valoriza a dispersão do processo de tomada de decisão dos gestores centrais para os atores locais, fato que, via reflexa, tem o condão de instar a sociedade a deixar de ser mera coadjuvante no período eleitoral e, deste modo, diminuir o protagonismo excessivo dos entes governamentais. Ainda, apontam que a efetivação desse modelo de gestão, o qual possui caráter multifacetado, podendo ser exercido de diversos modos/formatos, potencializa o alcance do almejado desenvolvimento regional eficiente, vejamos:

É necessário, portanto, buscar um ambiente institucional que supere o traço centralizador do Estado, permita a efetiva inserção social, minimize os custos de transação entre os interesses contrapostos e favoreça o planejamento integrado para concretizar políticas de desenvolvimento regional mais eficientes. Uma adequada institucionalização das estruturas, aliada a um processo horizontal de integração, figuram como ‘chaves’ para uma boa governança multinível (Rover, 2011). Uma região que se estrutura a partir da junção de esforços locais, que coopera entre si e estabelece uma cultura de governança em múltiplos níveis, tem mais potencialidade de despontar no cenário nacional e, por que não, no cenário internacional, em tempos em que a globalização cada vez mais afina os laços transnacionais. Não se pode afirmar que exista um formato/modelo único de governança multinível, pois é justamente da sua pluralidade, capacidade adaptativa e flexível que é possível realizar experimentações para buscar a eficiência almejada, por isso mesmo não ostenta ser um modelo de validade universal (HENRICHSE; MEZA, 2017, p.126).

**Trazendo a questão para a organização do espaço fronteiriço** (grifo nosso), urge destacar que, de acordo com Balbim (2016), o cenário mostra-se, ao mesmo tempo, inovador e conservador. Isso porque, se por um lado verifica-se a ascendência da importância, visibilidade e poder dos processos de participação e produção da social da cidade, consoante acima exposto; por outro remanescem mecanismos tradicionais da diplomacia oficial que estruturam os acordos sob a lógica dos Estados-nações e dos poderes econômicos globais.

Para Moreira (2018) a estratégia da chamada governança multinível em zonas de fronteira teria o condão de desatar esse nó crítico, uma vez que se trata de um mecanismo de troca de conhecimentos e de recursos materiais e humanos entre países que tem como objetivo promover o desenvolvimento, o qual se destaca, deve ser implantado em locais em que estados e municípios exercem um papel internacional, através de trocas de experiências e boas práticas com parceiros homólogos (semelhantes). Compilando diversos defensores da ideia, Aveni (2018, p.58) assim expõe:

Como já visto, há uma abordagem acadêmica que sustenta a possibilidade de transformar as atuais entidades políticas estaduais em **entidades constituídas de múltiplas esferas e jurisdições sobrepostas** (Abrúcio e Sano, 2013). Essa abordagem permite diferentes soberanias em diferentes escalas, ou seja, apresenta uma governança multinível, ou múltiplos níveis, multiescalas ou, ainda, *multi-level governance*. Segundo Abrúcio e Sano (2013), o governo multinível tem como marco pioneiro o estudo de Marks (1992) e o trabalho de Rosenau (1997), que definem **governo multinível como fragmentação, ou seja, um neologismo que explica que no mesmo espaço há fragmentação e integração**. Os diferentes autores aqui citados compartilham os estudos sobre um novo modo de governar entre distintas esferas de governo e de escalas geográficas. Em particular, Peters e Pierre (2001) e Abrúcio e Sano (2013) referem-se a **governo multinível como passível a trocas negociadas não hierárquicas entre entes nos níveis transnacional, nacional, regional e local. Na substância, no governo multinível se mantém o governo com base na estrutura política e administrativa constitucional, mas se autoriza no mesmo território uma gestão pública por objetivos, processo ou problemas**. Este tipo de governo permite maior autonomia local, decisões internacionais de autoridades locais e implica a aceitação de atividades transfronteiriças como projetos regionais de distrito ou de bacia. Um federalismo ou um sistema multinível, além de ser mais complexo, depara-se com conflitos nas decisões que derivam da visão que os indivíduos têm nas diferentes escalas de governo. (Grifo nosso)

Visualizando as vantagens do governo multinível nas fronteiras, Santo, Costa e Benedetti (2017, p.30) enriquecem o debate trazendo a definição da Organização Internacional para as Migrações (2012, p.47), para a qual a gestão fronteiriça “é aquela que compreende a natureza multidimensional de uma problemática fronteiriça e que se adéqua as particularidades geoeconômicas, políticas, sociais e ambientais das zonas de aplicação.” Ainda, asseveram que a gestão do espaço fronteiriço deve ser realizada mediante a formação de um sistema de redes governamentais em multinível, ou seja, pelos agentes territoriais do próprio local, os quais têm o papel de fornecer ações que se adaptem às necessidades da fronteira vivida, sobretudo de forma a suprir as eventuais fraquezas existentes e potencializar as oportunidades da área a ser atendida.

Coletti (2010), reconhecendo a variedade de redes de poder existentes nos espaços fronteiriços, aponta que o exercício da paradiplomacia (participação subnacional nos processos de política externa) é atrelado ao implemento da governança multinível na fronteira, vejamos:

La región transfronteriza (entendida como área territorial que incluye a dos – o más – zonas de frontera que se asoman a un límite fronterizo) está gobernada a nivel político y administrativo por distintos sujetos: en primer lugar, por los estados colindantes, cuyas políticas determinan el grado de cierre/apertura del límite fronterizo; por eventuales entidades supranacionales, como por ejemplo la Unión europea; por las comunidades regionales situadas en el área de frontera, y que administran las relaciones cotidianas que puedan llevarse a cabo alrededor del límite fronterizo; por eventuales instituciones transfronterizas, específicamente encargadas de la gestión del área, que pueden ser constituidas a nivel interestatal, inter-regional o local. Además, en una región transfronteriza, participan distintos actores del sector privado que interaccionan en la frontera. La gestión de los límites fronterizos y el tema de la cooperación transfronteriza, son ejemplos de gobernanza a múltiples niveles: vertical puesto que existe una división de funciones entre los diferentes niveles institucionales y hay una interacción entre ellos y horizontal debido a la participación de los distintos actores de los territorios. En la práctica, el nivel de participación de las comunidades locales varía mucho de acuerdo a cada experiencia, y no es posible identificar un modelo unívoco. Las prácticas de cooperación transfronteriza, que tienen por protagonistas a las cada vez más activas autoridades locales y regionales, están inmersas en este contexto, y su crecimiento se ha nutrido recíprocamente con el crecimiento de la descentralización. Desde este punto de vista, las prácticas de cooperación transfronteriza expresan una especie de ‘regionalismo transfronterizo’ (Scott, 1999; Soja, 2005) y representan ejemplos de la creciente paradiplomacia ejercida por las autoridades locales (COLETTI, 2010, p. 164-174)

Dos apontamentos feitos nesta fase da pesquisa, depreende-se que, muito embora a doutrina ainda não tenha distinguido, claramente, os conceitos de concertação social, governança territorial, multinível, em redes e/ou compartilhada, fato é que todas têm como premissa comum o fortalecimento da organização da sociedade civil/empoderamento social, com o fim de retirar do Estado o papel, único, de protagonista da tomada de decisões sobre assuntos de interesse coletivo, além de incitarem o diálogo e a cooperação transfronteiriça.

Silva (2015), citando STOKER (1998) e HAKLI (2008), corrobora o acima exposto apontando que, de fato, inexistente unanimidade quanto ao conceito de governança, contudo, embora haja vários sentidos e aplicações possíveis para o aludido termo, todos levam a um ponto similar, qual seja, uma reformulação do modo de governar, de modo a se deixarem para trás os métodos mais autoritários de gestão para o alcance da condução das políticas públicas através do diálogo, participação e interação entre os atores territoriais, em verdadeira remodelação/fundição das barreiras entre os setores públicos e privados.

Ainda, segundo Silva (2015) com base nos estudos de Pike *et al.* (2006) e Ascani *et al.* (2012), apontam que essa descentralização é condição necessária para as abordagens *bottom-up* do desenvolvimento, o que ocorre, “de baixo para cima”, valorizando a atuação dos atores locais no desenho, preparação e implementação das estratégias de desenvolvimento, em detrimento das políticas *top-down* — àquelas elaboradas de “cima para baixo”, ou seja, com pouco envolvimento e da sociedade civil.

Para efetiva implementação dessa nova forma de construção e operacionalização de políticas públicas (*bottom-up*) faz-se necessária a criação e/ou fomento de atuação de ambientes institucionais que viabilizem a escuta e a consequente observação dos anseios dos agentes territoriais de cada local, a fim de que as prioridades e ações sejam definidas a partir das demandas por eles expressadas. Vale destacar que, consoante defende Silva (2015, p. 264), a governança demanda a articulação de ações tanto *bottom-up* como *top-down*, ou seja, tais abordagens não são excludentes.

Especificamente no que toca à gestão dos espaços fronteiriços, foco deste estudo, tem-se que a criação e/ou fomento da atuação dos Comitês Binacionais de Fronteira tem o condão de atender as reais necessidades da fronteira vivida, uma vez que sua atuação coordenada e horizontal com os agentes estatais pode viabilizar, nos dizeres de Milani e Solínis (2002, p.266-291), a implementação do processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo, com a efetiva inserção social na criação de políticas públicas.

### **3.4 Experiências de cooperação transfronteiriça e governança na área da saúde**

Nesta etapa demonstraremos determinadas localidades que já vivenciam experiências de cooperação transfronteiriça na área da saúde pública coletiva. Convém citar que as interações fronteiriças, na visão do geógrafo francês Arnaud Cuisinier-Raynal (2001), podem ser classificadas como “*marges*”, “*marches*”, “*fronts*”, “*synapses*” e “*capillaires*”.

A referida tipologia foi adaptada ao caso brasileiro na Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (BRASIL, 2005, p.144-147) da seguinte forma: a) margem (o contato entre a população fronteiriça é parco, salvo o tipo familiar ou aquele realizado para pequenas trocas comerciais, a par do fato de que o Estado não investe em infraestruturas de conexão nesta zona); b) zona-tampão (locais estratégicos onde o Estado restringe ou interdita a circulação entre os dois lados, seja criando parques naturais nacionais, áreas protegidas ou de reserva; c) frente (caracterizam as frentes de povoamento e outros tipos de dinâmicas espaciais, como a frente cultural, indígena ou militar); d) capilar (as interações entre os dois lados são espontâneas e ocorrem apenas no nível local, com pouca intervenção estatal nesse sentido); e, por fim, e) sinapse (local onde ocorre alto grau de interação transfronteiriça, com apoio do Estado-central para construção de infraestruturas de comunicação).

Atentos ao fato de que a interação **tipo sinapse**, na qual são promovidas ações conjuntas e coordenadas entre países vizinhos, sobretudo entre aqueles que possuem espaços fronteiriços comuns, vêm se mostrando mais eficaz na resolução dos problemas típicos dessas regiões e na conseqüente transformação positiva das características das respectivas áreas, pois, trata-se de uma governança multinível, típica de diversos países, e que prioriza práticas de integração/cooperação transfronteiriça, ora teceremos sucintos comentários quanto a essas experiências, uma vez que o propósito desta etapa da pesquisa é tão somente traçar linhas gerais sobre algumas práticas de cooperação transfronteiriça já implementadas mundo a fora.

Inicialmente destacamos a experiência da União Europeia, a qual serve de inspiração para as demais nações que enxergam a importância da temática, uma vez que ela impulsionou, nos dizeres de Letamendía (2010, p.73), “un sistema internacional mixto de actores, donde estados, regiones y localidades actúan en un tablero de geometría variable en el que existen incentivos para La cooperación”. Ademais, o referido autor aponta para a necessidade das relações transfronteiriças serem organizadas em escala colateral e não vertical, ou seja, através da atuação dos atores regionais, locais e agentes da sociedade civil, os quais deverão observar as questões pertinentes em um contexto global, além de suas respectivas fronteiras. Silva (2015) indica o marco de construção da comunidade europeia, vejamos:

Traçando o processo de construção da UE, de forma muito sucinta, identificamos no seu seio esta criação e desenvolvimento da política regional ao nível europeu. Um dos objetivos da junção dos seis países pioneiros na criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) (1952) era precisamente um esforço para procurar lidar com problemas regionais manifestos nestes países (Mellors & Copperthwaite, 1990). O próximo passo na construção da Comunidade Europeia (CE) é despoletado, em parte pela reação ao Relatório Spaak de 1956, que alertava para as assimetrias de desenvolvimento entre regiões na Europa. No ano seguinte, cria-se a Comunidade Económica Europeia (CEE), que tem como um dos seus objetivos precisamente abordar esta questão regional. O próximo marco neste processo foi a criação, em 1975, de um instrumento específico que possibilitasse uma aplicação supranacional de políticas e orientações vindas do nível comunitário: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). Embora seja difícil precisar exatamente quando é que a política regional arrancou na CE, este provavelmente é o momento (de salientar o reconhecimento do Acto Único, em 1986) que melhor o assinala em termos formais e de aplicação. Entretanto, este fundo tem passado por várias reformas, mas tem sido aplicado, e tem sido crucial em matérias de desenvolvimento regional, nomeadamente em regiões de fronteira. Em 1992, o Tratado de *Maastricht* constitui mais um passo no incentivo da política regional, criando-se o Comitê das Regiões, um conselho formado por vários representantes de entidades regionais e locais que passam a ser consultados obrigatoriamente no tratamento de vários assuntos de desenvolvimento regional comunitário (Gomes, 1997). Nesta mesma década dá-se início à implementação das várias gerações do Programa INTERREG, um programa de fundo comunitário especificamente orientado para a cooperação inter-regional, nomeadamente para apoiar iniciativas de desenvolvimento regional transfronteiriço (SILVA, 2015, p.74-75).

Veja-se que a criação do Comitê das Regiões, no ano de 1992, aponta o início da ascensão dos atores territoriais da sociedade civil como construtores do seu próprio desenvolvimento. Tal participação ganhou ainda mais espaço com o advento das euroregiões, as quais, nos dizeres de Letamendía (2010), embora não sejam consideradas uma nova instância de governo local e regional, são um espaço de intercâmbio entre agentes públicos e privados, caracterizando uma das principais formas de cooperação transfronteiriça na União Europeia, cujos elementos fundamentais são “(...) los principios de partenariat y subsidiariedad; la existencia de una estrategia transfronteriza; una estructura común a nivel local y regional, y La participación de los actores privados y de La sociedad civil” (LETAMENDÍA, 2010, p.74-75).

Ainda consoante os ensinamentos de Letamendía (2010, p.74), insta frisar que essa parceria viabilizada pelas euroregiões possui uma dimensão vertical, na qual os distintos estados membros e órgãos estatais atuam na execução das medidas comunitárias pertinentes, viabilizando mecanismos de cooperação em todos os níveis; e outra horizontal, através de estruturas transfronteiriças comuns, dotadas de permanência e com capacidade decisória paritária entre os países envolvidos, nas quais é viabilizado o diálogo entre os interlocutores de ambos os lados da fronteira, sobretudo com o fim de superar os obstáculos relativos às distintas formas de administrações nacionais e respectivas fontes de financiamento. **Estratégias essas típicas da governança multinível** (grifo nosso), uma vez que restou estabelecida a interdependência entre os distintos níveis de governo (europeu, estatal e subestatal), com destaque para a inclusão dos atores privados na tomada de decisões, o que torna esse processo plural e baseado no princípio da parceria/consenso, e não apenas fulcrado na hierarquia estatal, como outrora era comum.

Nessa esteira, e finalizando as breves considerações sobre a experiência europeia, temos o programa INTERREG - fundos comunitários criados para patrocinar iniciativas de desenvolvimento regional transfronteiriço que, conforme Medeiros (2008), promove a governança e significativo avanço na cooperação transfronteiriça, uma vez que diversos projetos tiveram que ser promovidos por parcerias transnacionais constituídas por entidades de diversos Estados.

Prosseguindo nos comentários quanto a algumas práticas de governança já implantadas mundialmente, é interessante apontar que, após a superação das disputas territoriais nos últimos anos do século XX, a cooperação entre os governos do Peru e do Equador avançou de forma acelerada. Isso foi exposto por Oddone e Rhisauisi (2012, p.166-167), no ano de 1998, quando foi colocada em prática a estratégia de colaboração denominada

Plano-Binacional Peru-Ecuador, cujo propósito consiste em melhorar o nível de vida das respectivas populações através de projetos que atendam às integrações econômicas e sociais.

Outrossim, apontam os supracitados autores que as atividades executórias do plano ora sob comento são fomentadas por diversas comissões técnicas, com destaque para atuação da Comissão de Vizinhança Peruano-Equatoriana (instância de nível político e caráter representativo encarregada de impulsionar a cooperação existente entre os dois países); dos comitês técnicos binacionais (espaço de debate e participação dos diferentes atores interessados/sociedade civil); e dos comitês de fronteira (mecanismos de coordenação binacional que impulsionam o cumprimento dos acordos que constituem o regime fronteiriço). Ademais, indicam três formas de governança em redes constituídas pelas unidades subnacionais do Peru e da sub-região, vejamos:

A Associação Binacional de Prefeituras do Sul do Equador e do Norte do Peru (ABIMSENOP) foi criada com o propósito de desenvolver e executar, em nível dos governos locais, programas e projetos de desenvolvimento em apoio aos esforços nacionais de integração fronteiriça. A ABIMSENOP reúne 204 municípios e envolve quase 5 milhões de habitantes fronteiriços de ambos os países. A Associação de Municípios Rurais Andinos de Tacna (AMRAT) foi criada em 2002 e reúne autoridades dos distritos das províncias de Tarata e Candarave e do distrito de Palca, da província de Tacna. Tal rede teve papel protagonista na gestão de projetos binacionais a despeito dos problemas institucionais endógenos com os quais se deparou. Por sua vez, esse agrupamento de municípios fronteiriços do sul de Puno encontra clara inspiração nos agrupamentos de municípios centro-americanos. O objetivo central radica na necessidade de atrair investimentos para o sul de Puno, e a iniciativa foi desenvolvida inicialmente pelos prefeitos de Desaguadero, Kelluyo, Pisacamo e Capazo. Até o momento, este agrupamento de municípios trabalhou em matéria de eletrificação rural, caminhos vicinais e atendimento nos recursos básicos. (ODDONE; RHISAUSI, 2012, p. 175)

Muito embora o Peru compartilhe fronteiras com mais quatro países, quais sejam, Chile, Colômbia, Bolívia e Brasil, o propósito deste estudo permite apenas refletirmos sobre alguns pontos da sua integração com os dois últimos. Conforme informações veiculadas na página eletrônica do Ministério das Relações Exteriores do Brasil<sup>5</sup>, os principais focos da agenda bilateral Brasil-Peru são o fortalecimento dos laços econômico-comerciais, a integração fronteiriça, o aperfeiçoamento da infraestrutura regional e a cooperação nas áreas de segurança, combate ao narcotráfico, ciência/tecnologia e cooperação técnica. No ano de 2009, mediante a formalização de acordo bilateral, foi criada a Comissão Vice-Ministerial de Integração Fronteiriça Brasil - Peru (CVIF), a qual conta com três comitês de fronteira e diferentes grupos de trabalho como, por exemplo, o Grupo de Cooperação Ambiental Fronteiriça (GCAF) e o Grupo de Trabalho de Saúde na Fronteira (GTSF). No que toca à

---

5 Os dados foram retirados da página eletrônica do Itamaraty, no qual consta uma ficha da República do Peru com dados de relações bilaterais entre Peru e Brasil. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/6464-republica-do-peru>, Acesso em: 15/08/2019.

região de Madre de Dios (Peru), Acre (Brasil) e Pando (Bolívia), conhecida como “MAP” - insta frisar que, no ano 2000, após a iniciativa da sociedade civil desses três países (grupos universitários, organizações não governamentais (ONGs), movimentos sociais, dentre outros) em parceria com instâncias municipais e outras esferas de governo, foi instituída a “Região MAP”, com o fim de fomentar a integração trinacional entre os aludidos países, conforme descrito a seguir.

O resultado desse encontro foi a declaração de Rio Branco sobre mudanças globais. Novos MAPs foram sendo realizados ao longo dos anos 2001, 2002, 2003, e o MAP V em Puerto Maldonado (PE) em 2004, que chegou a ter como participantes 1.200 pessoas de 227 instituições, 85 delas públicas, 13 de universidades e 62 ONGs. A partir do MAP III, em Cobija, na Bolívia, formaram-se quatro mesas temáticas de trabalho: conservação ambiental, desenvolvimento econômico, equidade social e polícias públicas. As reuniões anuais do MAP, conhecidas como Fórum MAP, organizam-se em torno dessas quatro mesas temáticas. O objetivo dessas reuniões é apresentar os resultados dos mini-MAPs, que são reuniões e processos de discussão e ação sobre temáticas específicas que funcionam entre os eventos anuais. Alguns dos mini-MAPs são: Bacias, Educação, Turismo, Estrada, Saúde, Biodiversidade, Castanha, Agrofloresta e pequenos empreendimentos. Os mini-MAPs partem de iniciativas de instituições que colaboram entre si e envolvem atores dos três países. Cada mini-MAP tem um coordenador por país e funciona de maneira autônoma. Não existe atividade mini-MAP em um país só. As atividades MAP são necessariamente trinacionais. A forma de trabalho dos mini-MAPs e mesas temáticas geraram efeitos acumulativos e multiplicadores: geração de projetos, propostas de políticas públicas e ações conjuntas. Como visto, a experiência MAP é inovadora na América do Sul, principalmente porque esse movimento possui um caráter mais social do que institucional, abrangendo os três países. O resultado é que esse território se converteu em um cenário regional de mudanças globais, no qual os problemas, especialmente os de ordem social e ambiental, necessitam de soluções de gestão mais integradoras e que não se limitem apenas às ações de âmbito governamental (TORRECILHA, 2013, p.89-92).

Com efeito, verifica-se que a iniciativa concretizada na região MAP caracteriza-se como inovador processo de auxílio à governabilidade, em típica ação de governança, sobretudo levando em conta que configura modelo de integração entre as instâncias governamentais do Brasil, da Bolívia e do Peru, em coadjuvação com a sociedade civil.

Conforme ressaltado por Torrecilha (2013, p.96), “a sociedade que habita essa região logrou êxito em debater a melhor forma de ordenar o território, uma vez que partiu da ideia de compartilhar a gestão local e internacional”. E, muito embora tal iniciativa não substitua o papel do governo, com essa integração é possível alcançar uma melhor gestão do desenvolvimento. Por fim, a aludida autora aponta: “o movimento MAP objetiva afirmar o direito dos povos, levando-os a conhecer os aspectos que afetam seu futuro e o direito a participar em decisões coletivas”.

Com o fim de dar continuidade no traçado de linhas gerais sobre algumas práticas de cooperação transfronteiriça já implementadas por alguns países, passemos à análise da

integração entre Brasil e Argentina, mais especificamente às considerações quanto ao Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), constituído sob a forma de associação pública pelos municípios de Barracão e Bom Jesus do Sul (ambos no Estado do Paraná/Brasil) bem como pela cidade de Dionísio Cerqueira (no Estado de Santa Catarina/Brasil) e, informalmente, pelo município de Bernardo de Irigoyen (Província de Misiones/Argentina).

Destaca-se que a informalidade da inserção do município argentino decorre do fato de que, segundo exposto por Henrichs e Meza (2017), o fundamento legal que regulamenta o supracitado consórcio é a Lei n.º 11.107, de 06 de abril de 2005, sancionada no Brasil, frise-se, sem previsão/regulamentação/autorização de admissão formal de qualquer ente internacional na avença, circunstância que, embora limite as ações de cunho transnacional, não impede o fluxo da governança operacionalizada na região, tampouco a troca e o apoio mútuo entre os envolvidos, restando evidenciado pelo estudo ora sob comento que, mesmo a despeito das limitações legais, houve um significativo avanço do diálogo, boa vontade e cooperação entre o Brasil e a Argentina, o que refletiu positivamente na modificação do respectivo espaço fronteiriço, o que pode se extrair do respectivo protocolo de intenções, conforme descrito no quadro 4.

#### Quadro 4: Protocolo de Interações Brasil e Argentina

<b>Estruturação do Programa Líder e Caminhos da Fronteira</b>
Construção do Parque Turístico Ambiental de Integração – Brasil/Argentina e da Aduana Integrada de Turistas;
Projeto urbanístico integrado com a identificação das divisas do Paraná, Santa Catarina e Misiones;
Captação de recursos para o custeio de atendimento hospitalar;
Implantação da rede coletora de Esgoto Sanitária e rede de distribuição de água integrada Brasil/Argentina;
Terminal rodoviário integrado Paraná, Santa Catarina e Misiones;
Centro Cultural Integrado Paraná, Santa Catarina e Misiones;
Apoio institucional dos Governadores para a implantação da Universidade pública e gratuita;
Apoio institucional dos Governadores para aprovação no Congresso Nacional brasileiro que trata do acordo Brasil e Argentina – Localidade Fronteiriça Vinculada;
Estruturação da Aduana Integrada de Cargos;
Apoio e estrutura para o fomento da produção agrícola.

Fonte: Caderneta de ações integradas do CIF (2013)

<b>Estruturação do Programa Líder e Caminhos da Fronteira</b>
Construção do Parque Turístico Ambiental de Integração – Brasil/Argentina e da Aduana Integrada de Turistas;
Projeto urbanístico integrado com a identificação das divisas do Paraná, Santa Catarina e Misiones;
Captação de recursos para o custeio de atendimento hospitalar;
Implantação da rede coletora de Esgoto Sanitária e rede de distribuição de água integrada Brasil/Argentina;
Terminal rodoviário integrado Paraná, Santa Catarina e Misiones;
Centro Cultural Integrado Paraná, Santa Catarina e Misiones;
Apoio institucional dos Governadores para a implantação da Universidade pública e gratuita;
Apoio institucional dos Governadores para aprovação no Congresso Nacional brasileiro que trata do acordo Brasil e Argentina – Localidade Fronteiriça Vinculada;
Estruturação da Aduana Integrada de Cargos;
Apoio e estrutura para o fomento da produção agrícola.

Fonte: Caderneta de ações integradas do CIF (2013)

Referente à coordenação dos gastos e orçamentos entre a administração brasileira e a argentina, Andreatta (2015, p.76) aponta que a dificuldade dessa gestão, auxiliada a falta de arcabouço legal que formalize o ingresso do município argentino no consórcio, são fatores que dificultam a execução das respectivas ações conjuntas, contudo não engessam as iniciativas pertinentes. Ademais, o autor aponta que a associação em questão configura como um novo espaço de governança e de decisão sobre políticas públicas, cujos principais eixos de atuação são: produtos locais, cidadãos fronteiriços, agricultura, previdência social, urbanismo, habitação, educação, desenvolvimento econômico, turismo e saúde.

Segundo Henrichs e Meza (2017), a constituição do CIF, embora protagonizada pela ação política dos respectivos gestores municipais, decorreu do anseio popular que exigia a integração dos serviços de saúde na região, uma vez que apenas um dos quatro municípios lindeiros possuía hospital. Sua implementação enfrentou dificuldades, tais como a falta de marco legal para formalização da participação do município argentino, a superação do histórico comportamento individualista e dos impasses político-partidários entre os gestores envolvidos. Todavia, constatou-se que embora a governança, de fato, flua melhor em um ambiente institucionalizado por normas, sua concretização não é, necessariamente, atrelada à regulação legal, haja vista que pode sim nascer e fluir da boa vontade em alcançar um resultado diferente, como na cooperação ora em análise, podendo ser o ponto inicial para criação de mecanismos regulatórios e normativos que atendam às especificidades de cada relação.

Dando continuidade às considerações gerais sobre algumas práticas de governança já implementadas nos espaços fronteiriços, passemos aos comentários sobre a integração ocorrida na cidade brasileira do estado do Rio Grande do Sul - Santana do Livramento, com a cidade uruguaia Rivera. Com efeito, nos dizeres de Lemos (2010, p.47), as políticas de cooperação local entre tais urbes têm origem história e geográfica, sobretudo porque “muito antes das políticas de cooperação binacional ser implementadas, a integração entre os atores das duas cidades já estava bem desenvolvida”.

Com o fim de regulamentar a forte integração ocorrida nestas cidades-gêmeas foi aprovada o acordo entre os governos brasileiro e uruguaio para permissão de trabalho e outras atividades nas localidades abrangidas pela avença, o qual foi ratificado em abril de 2004. Vale frisar que o ajuste é válido para os municípios fronteiriços situados em uma faixa de até vinte quilômetros de um lado e do outro da linha da fronteira, elencados no anexo desse ato jurídico, bem como possibilita aos habitantes dessa região os benefícios de morar, estudar e

trabalhar como se fossem nacionais do Estado vizinho (artigo VI), a par de regulamentar a situação dessas pessoas mediante a emissão de documento que atesta sua condição de fronteira.

Ademais, e com o escopo de completar o ajuste supracitado, por intermédio do Decreto n.º 7.239, de 26 de julho de 2010, foi instituído o “Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios para Prestação de Serviços de Saúde”, o qual permite a prestação de serviços de saúde por pessoas físicas ou jurídicas situadas nas localidades vinculadas.

Oportuno ressaltar que a integração é tão intensa nessa região que, outrora, já foram empreendidas outras tentativas de partilhar a gestão entre as cidades-gêmeas em questão, tal como apontado por Torrecilha (2013, p.103):

Outros exemplos são as tentativas de gestão compartilhada de cidades-gêmeas, as quais constituíram fóruns de identificação e busca de solução para problemas comuns. O primeiro, já apresentado, são os referentes às cidades de Santana do Livramento (BR) e Rivera (UR) que elaboraram com técnicos dos dois países um Grupo de Trabalho que teve como missão a realização de um Diagnóstico conjunto visando à implementação de um Plano Diretor Urbano Único. O Plano elaborado não foi implementado por não terem sido identificadas fontes de financiamento público para tal fim.

Ainda que o plano supracitado não tenha sido implementado, fato é que a região foi pioneira nesse intento e, mesmo diante de eventuais tentativas infrutíferas, não se podem perder de vista os avanços que o diálogo entre as nações promoveu. Vide, a propósito, a observação de Jacinto (1995):

Se a cooperação, mesmo que não consiga outros resultados, promover o diálogo entre agentes e instituições, fomentando relações que ajudem a superar distâncias que a fronteira historicamente foi impondo a territórios geograficamente contíguos será por si só, um contributo positivo (JACINTO, 1995 *apud* ISIDORO, 2013, p. 62)

Por fim, citamos o mecanismo de governança experimentado na fronteira de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai), qual seja, o Parlamento Internacional Municipal (PARLIM), organismo governamental binacional, constituído pelas Câmaras Municipais das aludidas cidades. O objetivo de tal instituição é ser um fórum permanente de discussão de questões de interesse político, sociocultural e econômico da região. Contudo, frisa-se, consoante os estudos de Torrecilha (2013), sua função é meramente integrativa, ou seja, suas decisões não são deliberativas.

Ainda, segundo a autora, a experiência institucional do PARLIM já serviu de inspiração para outras cidades-gêmeas fronteiriças, tais como Coronel Sapucaia (Brasil)/*Capitan Bado* (Paraguai) e Bela Vista (Brasil)/*Bella Vista Norte* (Paraguai), as quais adotaram

essa forma de compartilhamento legislativo. No que tange ao compartilhamento da gestão nos espaços fronteiriços, assim conclui a referida autora:

A gestão compartilhada na fronteira, além do perfil democrático, compartilha responsabilidades, esperanças e público-alvo. Não divide. A democracia do planejamento participativo fortalece a sinergia local originada em especial do clima de expectativas (sonhos), controle e percepção (realização) das ações comprometidas dos Estados-Nação (TORRECILHA, 2013, p.156).

Consoante dito inicialmente, este tópico não tem o escopo de esgotar/citar todas as experiências de governança já implementadas mundialmente, mas apenas demonstrar, através dos casos concretos acima mencionados, que essa forma de gerir (na qual atores públicos - nacionais e internacionais - interagem positivamente com a sociedade civil na formulação de políticas públicas) vem se mostrando mais adequada à realidade dos espaços fronteiriços, sobretudo porque tem maior potencial de alcançar os anseios da fronteira vivida, a par de ser mais condizente com a economia mundial contemporânea, na qual, nos dizeres de (MARINI, 1993, p.87), “os projetos estritamente nacionais parecem já não ter cabida, sendo necessário buscar a constituição de entidades mais poderosas”.

De mais a mais, de todo o exposto verificou-se que os instrumentos de articulação supracitados, em suas mais diversas formas, têm como ponto comum o fato de caracterizarem estratégias eficazes para impulsionar o desenvolvimento fronteiriço. Nessa esteira, convém trazeremos à baila as ponderações de Silva (2015, p.250):

A cooperação transfronteiriça pode apresentar-se como oportunidade de desenvolvimento e contribuir para o colmatar de alguma desta distância ao ‘centro’, desempenhando um importante papel de lobby a favor das regiões de fronteira. (...) **A cooperação transfronteiriça é precisamente o tipo de projeto que reclama pela aplicação de uma verdadeira governança territorial, com uma infusão tanto de atores políticos de diferentes níveis hierárquicos, como de atores não político-institucionais, ambos essenciais para um desenvolvimento relevante territorial. / Este lobby pode e deve ser feito a vários níveis.** (Grifo nosso).

Como visto a ascensão dos atores territoriais, a sociedade civil fronteiriça como construtora do desenvolvimento local, seja através da sua atuação mediante comitês, grupos de trabalho, dentre outros, não tem o escopo de anular a atuação estatal, mas sim somar esforços em uma atuação que, no mundo globalizado, necessita ser pensada e coordenada em conjunto com países vizinhos e respectivas populações, implementando-se, destarte, a governança multinível para o alcance eficaz da resolução de problemas comuns.

## 4. A GESTÃO DA SAÚDE EM TERRITÓRIOS FRONTEIRIÇOS

Nesta etapa, com o fim de apontarmos a necessidade da existência de cooperação transfronteiriça na área da saúde, de início, abordaremos a natureza jurídica do atendimento à saúde dos estrangeiros, identificando os dispositivos jurídicos, com destaque para as regras de direito internacional, as quais contemplam significativa parcela da população mundial.

Na sequência, apontaremos determinadas consequências que tal natureza jurídica acaba por impor nas fronteiras, bem como daremos continuidade apontando algumas iniciativas governamentais perpetradas pelo Brasil para atender a essas especificidades. Não seremos exaustivos nesse levantamento, pois reconhecemos as dificuldades em elencar, historicamente, todos os atos nesse sentido.

Deste modo, teceremos algumas observações quanto aos resultados do Programa SIS-Fronteiras<sup>6</sup> no espaço fronteiriço que o Brasil compartilha com a Bolívia no Estado de Mato Grosso do Sul, bem como discorreremos sobre os objetivos e a natureza jurídica do Acordo Interinstitucional de Cooperação em Saúde na Fronteira firmado pelos Ministérios da Saúde do Brasil e da Bolívia.

### 4.1 A natureza jurídica do atendimento à saúde do estrangeiro

Inicialmente, no âmbito internacional, o artigo XXV, da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH)<sup>7</sup> assegura que: “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis” (DUDH, 1948, s.p). Após o advento da referida norma, a função de concretizar os direitos humanos ali previstos passou a ser exercida pela ONU que, por sua vez, criou a Organização Mundial de Saúde (OMS)<sup>8</sup>, para desenvolver e supervisionar importantes questões correlatas ao termo, definindo-o em seu preâmbulo como:

---

6A qual outrora foi efetuada com o objetivo de abranger as peculiaridades observadas nas zonas fronteiriças brasileiras.

7A Declaração Universal dos Direitos do Homem foi adotada e proclamada pela Resolução nº 217 da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, e assinada pelo Brasil na mesma data. O referido documento se encontra disponível em: [http://www.mp.go.gov.br/portaIweb/hp/7/docs/declaracao\\_universal\\_dos\\_direitos\\_do\\_homem.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portaIweb/hp/7/docs/declaracao_universal_dos_direitos_do_homem.pdf)

8A constituição da Organização Mundial da Saúde foi feita na cidade de Nova Iorque em 22 de julho de 1946. Para conhecer a constituição acessar: <https://pesquisa.bvsalud.org/portaI/resource/pt/lis-LISBR1.1-22006>

A saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade.

Gozar do melhor estado de saúde que é possível atingir constitui um dos direitos fundamentais de todo ser humano, sem distinção de raça, religião, de credo político, de condição econômica ou social.

A saúde de todos os povos é essencial para conseguir a paz e a segurança e depende da mais estreita cooperação dos indivíduos e dos Estados.

Os resultados conseguidos por cada Estado na promoção e proteção da saúde são de valor para todos.

O desigual desenvolvimento em diferentes países no que respeita à promoção da saúde e combate às doenças, especialmente contagiosas, constitui perigo comum (OMS, 1946, s.p).

Atuando como escritório regional da OMS para as Américas tem-se a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS)<sup>9</sup>, a qual se configura como agência especializada em saúde no sistema interamericano. O aludido organismo internacional, em apertada síntese, está comprometido em “[...] conseguir que cada pessoa tenha acesso à atenção de saúde da qual precisa, com qualidade, sem ter que passar por dificuldades financeiras. Em seu trabalho, promove e apoia o direito de todas e todos à saúde” (OPAS/BRASIL, 2019, s.p).

Descentralizando as análises, e partindo de uma questão mais micro, frente a esfera de regulamentações internacionais (macro) citadas, tem-se o Decreto brasileiro nº 18.956, de 22 de outubro de 1929<sup>10</sup>, resultado da sexta Conferência Internacional Americana, reunida em Havana/Cuba, que promulga seis convenções de direito internacional público e, especificamente no que tange à condição dos estrangeiros, **prevê que os Estados devem conceder aos não-nacionais, domiciliados ou em passagem, o gozo dos mesmos direitos civis essenciais que concedem aos seus nacionais, sem prejuízo das prescrições legais relativas à extensão e modalidade do exercício de tais direitos** (grifo nosso).

Ademais, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>11</sup>, também conhecido como “Pacto Social”, adotado pela XXI Sessão da Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966, promulgado no Brasil pelo Decreto nº 591, de 06/07/1992, prevê, em seu artigo 12, item 02, alínea “d”, que **os Estados partes devem assegurar o pleno exercício do direito à saúde, mediante a criação de condições que garantam a todos, a assistência e serviços médicos em casos de enfermidades** (grifo nosso).

Igualmente, o direito à vida e à integridade pessoal, os quais indiretamente abarcam o direito à saúde, estão assegurados na Convenção Americana de Direitos Humanos, também

<sup>9</sup>Para saber mais sobre a OPAS, acessar: <https://bit.ly/2ZVrE7W>

<sup>10</sup> Para saber mais sobre o decreto acessar: <https://bit.ly/2zOWEMh>

Decreto disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)

conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, ratificado pelo Brasil em setembro de 1992, por intermédio do Decreto nº 678<sup>12</sup>, de 06 de novembro de 1992. No artigo 10 (item 02, alínea “b”), do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (PCADH), promulgado no Brasil por intermédio do Decreto n.º 3.321, de 30/12/1999<sup>13</sup>, dispõe que os **Estados partes, com o escopo de tornar efetivo o direito à saúde, deverão estender os benefícios dos serviços de saúde a todas as pessoas sujeitas à sua jurisdição** (grifo nosso).

Em consonância com as normas e objetivos internacionais acima expostos, sobretudo levando em conta que o Brasil foi um dos signatários da DUDH, em 10/12/1948, a Constituição Brasileira de 1988, em seu título II, ao tratar sobre os direitos e garantias fundamentais, elenca a saúde como direito social (artigo 6º), também conhecido como poder de exigir ou direito de crédito. André Ramos Tavares (2012, p.837) os conceitua como direitos “que exigem do Poder Público uma atuação positiva, uma forma atuante do Estado na implementação da igualdade social dos hipossuficientes. São, por esse exato motivo, conhecidos também como direitos a prestação, ou direitos prestacionais”.

De mais a mais, consta no artigo 196 da Carta Magna que **a saúde é um direito de todos e dever do Estado, sendo que os serviços e ações para sua promoção, proteção e recuperação devem proporcionar acesso universal e igualitário** (grifo nosso). Destaca-se que a universalidade preconizada pelo legislador constituinte, indica que esse é um direito pertencente **a todos os indivíduos, independentemente de sua nacionalidade/origem ou qualquer outro eventual critério restritivo** (grifo nosso). Nesse sentido, Oliveira (2012) destaca.

Quando se fala em universalidade, refere-se ao acesso às ações e serviços de saúde, como deixam claro o art. 196 da CF/88 e o art. 7º, I da Lei 8.080/90. Trata-se, pois, da titularidade do direito, e não de seu objeto. Nesse contexto, a garantia de acesso universal pode ser resumida na expressão constitucional de que “a saúde é direito de todos”, o que veda o estabelecimento de pré-requerimento ou discriminações para a fruição do direito. **Todos, pela só condição de pessoa, têm direito à saúde e ao acesso às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (art. 196 da CF/88)** (OLIVEIRA, 2012, p.236, grifo nosso).

Nessa mesma linha de pensamento Branco (2009, p.41) destaca que, muito embora o “supracitado dispositivo legal contemple todos com o direito à saúde, alguns gestores públicos e operadores do direito divergem quanto à abrangência do termo, levantando dúvidas se esse seria um direito de todos os brasileiros (natos e naturalizados)” ou de todas as pessoas que dele necessitam. Se o estrangeiro fronteiro deve ser tratado de forma diferenciada em razão de tal circunstância. Se o atendimento ao fronteiro deve ser feito apenas nas hipóteses

12 Decreto disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm)

13 Decreto disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3321.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3321.html)

de urgência e emergência ou também devem ser asseguradas consultas eletivas. Ao final, a aludida autora conclui que esses questionamentos levam a uma interpretação reducionista da norma, a qual, frisa, não comporta amparo no ordenamento jurídico pátrio, sobretudo levando em conta que não há espaço/margem para esse entendimento dentro de uma perspectiva humanista de leitura da Carta Magna que, inclusive, a partir de 1988, passou a ser conhecida como Constituição Cidadã.

Veja-se que, muito embora a interpretação restritiva do artigo 196 da CF/88 possa, eventualmente, ser embasada em razão do teor do artigo 5º, *caput*, da Carta Magna, que, por sua vez, prevê que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, sendo assegurado aos brasileiros e aos estrangeiros aqui residentes a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, dentre outras, destaca-se que tais garantias também devem ser estendidas àqueles estrangeiros que não residem no território nacional por força dos tratados de direitos humanos que o Brasil ratificou, sobretudo levando em conta o previsto no parágrafo segundo da norma em comento, o qual dispõe que os direitos e garantias expressos na Carta Magna não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais que a República Federativa do Brasil seja parte.

Ora, se o Estado brasileiro possui como objetivo fundamental promover o bem de todos, independentemente da origem, ou qualquer outro critério discriminador (artigo 3º, inciso IV, CF/88), sendo regido em suas relações internacionais por diversos princípios, dentre os quais destaca-se a prevalência dos direitos humanos (artigo 4º, inciso II, CF/88), a par de assegurar diversos direitos fundamentais, dentro e fora do texto constitucional (como os previstos em normais internacionais que aderiu) os quais, nos dizeres de Portela (2019, p. 961), possuem como traços caracterizadores a universalidade (protegem todos os membros da espécie humana, sem distinção de qualquer espécie), a inerência (são intrínsecos às pessoas e independem do preenchimento de qualquer requisito), a transnacionalidade (independem da nacionalidade do titular), dentre outras características — não se mostra coerente interpretar restritivamente a expressão “todos” do artigo 196 do texto constitucional, tampouco aplicar literalmente o artigo 5º, *caput*, da CF/88, na vã tentativa de restringir o direito à saúde apenas aos estrangeiros residentes no território nacional. Vejamos, a propósito, os comentários de Junior (2012) quanto ao ponto.

O art. 5º, *caput*, da CF/88 estendeu textualmente a proteção dos direitos e garantias fundamentais aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País, deixando de mencionar os apátridas, as pessoas jurídicas e os estrangeiros não residentes, emergindo daí questionamentos sobre a abrangência do manto protetivo.

A despeito dessa infeliz redação, não nos parece adequado empreender uma interpretação que fique refém da literalidade do enunciado normativo, de evidente imperfeição técnica.

O que se propõe é a interpretação sistemática e teleológica (finalística) da norma, estendendo os direitos e garantias fundamentais a todas as pessoas, independentemente de sua nacionalidade ou situação no Brasil, sob pena de ficarmos muito aquém da proteção que o constituinte originário pretendeu conceder.

Daí porque advogarmos a contemporização da expressão ‘residentes no País’, interpretando-a restritivamente de modo a não excluir apátridas, estrangeiros em trânsito e pessoas jurídicas (JUNIOR, 2012, p.193)

Ao tecer considerações quanto ao *caput* do artigo 5º da Carta Magna, Paulo e Alexandrino (2012, p. 120) ressaltam que, pela própria natureza dos direitos fundamentais, **há consenso no sentido de que eles amparam, igualmente, os estrangeiros que se encontrem em território nacional, sejam eles residentes ou não no Brasil** (grifo nosso). Ainda importante acrescentar que, a universalidade também encontra previsão legal na Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990, a qual dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências, sendo elencada como um dos princípios basilares do Sistema Único de Saúde (SUS) (artigo 7º, inciso I), bem como definida pelo próprio Ministério da Saúde brasileiro no seu site institucional nos seguintes termos:.

**Universalização:** a saúde é um direito de cidadania de todas as pessoas e cabe ao Estado assegurar este direito, sendo que o acesso às ações e serviços deve ser garantido a todas as pessoas, independentemente de sexo, raça, ocupação, ou outras características sociais ou pessoais (SUS, 2019, s.p).

Com o advento da Lei n.º 13.445<sup>14</sup>, de 24 de maio de 2017, a qual institui novas regras sobre migração, restou inequivocamente consignado o direito de acesso dos estrangeiros aos serviços públicos de saúde, dentre outros, vejamos:

Artigo 4º - Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:

I – direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos;

(...)

VIII – acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória (BRASIL, 2017, s.p).

Conforme indica Portela (2019, p. 435), no antigo e revogado Estatuto do Estrangeiro, era mínima a preocupação com os direitos dos não-nacionais. Já a norma revogadora – Lei de Migração – possui como eixo central a proteção dos direitos humanos dos estrangeiros,

<sup>14</sup> Lei disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm)

independentemente da situação em que se encontrem, caracterizando intensa modificação de paradigmas na legislação regente do tema, fato que **“reflete os compromissos internacionais do Brasil em matéria de direitos humanos, que obrigam o Estado brasileiro a garantir a todas as pessoas sob sua jurisdição (nacionais e não-nacionais) o gozo de seus direitos”** (grifo nosso). Especificamente no que tange ao direito de acesso aos serviços públicos de saúde, assistência e previdência social, o aludido autor destaca ser direito do indivíduo, inclusive daquele que aqui se encontra ilegalmente, que sua situação migratória não influencie negativamente no gozo dos seus direitos básicos.

De mais a mais, o supracitado autor indica que, justamente com o fim de evitar que a condição de estrangeiro acarrete eventual limitação de direitos, sobretudo levando em conta a burocracia inerente a muitos assuntos que envolvem pessoas de outras nacionalidades, é que a Lei de Migração confere especial proteção aos residentes fronteiriços, definindo-os como aqueles nacionais de país limítrofe ou apátridas que conservem sua moradia habitual em município fronteiriço de país vizinho (artigo 1º, inciso IV) (PORTELA, 2019, p. 439-440). Ainda, aponta que dentre os princípios e diretrizes da política migratória brasileira encontra-se a necessidade de formular e executar ações que ensejem elevação da **“integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço”** (artigo 3º, inciso XVI, grifo nosso).

Frente a toda esta fundamentação jurídica, vemos que, de fato, a Lei de Migração rompeu paradigmas ao criar capítulo específico contendo normas pertinentes a essa categoria de estrangeiros, as quais se encontram entre os artigos 23 a 25 do novo diploma legal, bem como nos artigos 86 a 94 do Decreto n.º 9.199/2017<sup>15</sup>, regulamentador da referida legislação. Dentre tais dispositivos legais, destacamos a expressa possibilidade de os residentes fronteiriços obterem autorização para a realização no Brasil de atos da sua vida civil, evidente que dentro das condições estabelecidas pelo ordenamento jurídico pátrio ou por eventuais regulamentos ou tratados. Uma vez concedida tal autorização, eles passam a gozar das garantias e direitos previstos no regime geral de migração.

Sobre o conceito legal de residente fronteiriço (art. 1º, § 1º, IV e art. 23 da Lei 13.445/2017) Pereira (2008) esclarece que tal pessoa não se encontra em situação de atravessamento, de cruzamento de fronteiras em caráter definitivo, haja vista que conserva sua residência habitual em seu país de origem, não se enquadrando, destarte, necessariamente, na definição de migrante. É nominado morador fronteiriço por ser pessoa que vive em país

---

<sup>15</sup> Decreto disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm)

vizinho, em área em que há forte interação econômica, política, social, cultural com nosso país, sejam brasileiros ou nacionais de outros Estados. No que tange aos direitos dos moradores fronteiriços, Pereira pondera:

A Lei n. 13.445/2017 reconheceu a importância da zona de fronteira e garantiu ao residente fronteiriço o acesso, no Brasil, ao sistema de proteção à saúde ao possibilitar que os residentes fronteiriços, mediante requerimento, obtenham autorização para a prática de atos da vida civil e tenham assegurado o exercício de direitos sociais, inclusive o acesso ao sistema de saúde (artigos 23 e 24). (...) Assim, na medida em que o residente fronteiriço é detentor de autorização para realizar os atos da vida civil, estará garantido o exercício dos direitos assegurados pelo regime geral da migração, portanto, abre-se a possibilidade de exercer trabalho remunerado, frequentar estabelecimento de ensino nos municípios fronteiriço e ter acesso aos serviços de saúde (PEREIRA, 2008, p. 43-44).

Compreende-se, então, que a política migratória brasileira foi reformulada e hoje se coaduna com os princípios universais de respeito aos direitos humanos dos quais o Brasil é signatário, sobretudo levando em conta que atualmente assegura acesso igualitário e livre a programas, benefícios sociais e à seguridade social, logo, ao sistema único de saúde, rompendo de uma vez por todas com a errônea percepção de que o Estado brasileiro seria responsável por definir e garantir direitos exclusivamente aos seus nacionais e, deste modo, sedimentando a responsabilidade do Brasil em garantir direitos a todos que se encontrem sob sua jurisdição, independentemente da sua condição migratória. Assim, a natureza jurídica do atendimento à saúde dos estrangeiros é de direito humano fundamental, reconhecido pacificamente como tal tanto nas normas internacionais quanto nas nacionais, sobretudo após o advento da Lei de Migração. Doravante, resta-nos ponderar quanto às peculiaridades que tal condição acarreta nos espaços fronteiriços.

#### **4.2 Breves considerações quanto às peculiaridades de gestão da saúde em territórios fronteiriços brasileiros e quanto aos resultados do Programa SIS Fronteiras no Município de Corumbá, Estado de Mato Grosso do Sul**

A gestão da saúde pública é complexa em qualquer parte do mundo. Todavia, maiores desafios são impostos às autoridades públicas responsáveis pela condução da saúde nos espaços fronteiriços, sobretudo porque a propagação de doenças não considera os limites físicos geopolíticos, tornando o indispensável controle epidemiológico destes locais mais delicado, e, por vezes, extremamente rigoroso, a exemplo do fechamento da fronteira Brasil-Bolívia no Mato Grosso do Sul, como medida de enfrentamento a pandemia mundial em razão da COVID-19.

Um dos principais problemas apontados por gestores e membros da sociedade civil referente à gestão da saúde em zonas fronteiriças são os atendimentos e internações de estrangeiros. Nota-se que no lado brasileiro são constantes as alegações no sentido de que o atendimento ao estrangeiro sobrecarrega o sistema de saúde nacional, uma vez que as cidades fronteiriças pátrias, além de prestarem atendimento à saúde dos seus munícipes, também têm que arcar com os custos dos eventuais atendimentos médicos dos estrangeiros que por ali circulam com mais frequência.

Especificamente no que toca ao espaço fronteiriço objeto desta pesquisa, isso pode ser ilustrado através da imagem veiculada na reportagem elaborada por Galvão, noticiada pelo Jornal Diário Corumbaense, intitulada “Pacientes bolivianos sobrecarregam atendimento no Hospital de Corumbá”, a qual apresenta levantamento realizado até o ano de 2015 (figura 3).

**Figura 3: Número de pacientes estrangeiros atendidos até 2015.**



Fonte: GALVÃO, s/p., 2016.

Essa busca por parte dos estrangeiros bolivianos poderia ser justificada, em grande medida, pela gratuidade do SUS no Brasil. Isso porque, até março do ano de 2019, estava em vigor a Lei boliviana n.º 457, de 30 de dezembro de 2013, a qual assegurava atendimento gratuito apenas nos seguintes casos: a) mulheres grávidas, até seis meses após o parto; b) crianças menores de cinco anos; c) homens e mulheres a partir dos sessenta anos; d) mulheres em idade fértil em relação à saúde sexual e reprodutiva; e) pessoas deficientes que se encontram qualificadas/catalogadas segundo o Sistema de Informação do Programa de Registro Único Nacional de Pessoas com Deficiência (SIPRUNPCD).

Assim, os vizinhos que não se enquadrassem nas situações acima previstas e não possuíssem condições de arcar com atendimento médico particular, eventualmente, poderiam procurar o sistema de saúde pública brasileiro. Todavia, importante frisar que, em 1º de março de 2019, o então presidente da Bolívia – Evo Morales começou a implantação de sistema de saúde gratuito para todos os segmentos populacionais desse país, conforme divulgado na rede mundial de computadores<sup>16</sup>, sendo que o aprofundamento da eficácia e continuidade dessa iniciativa são temas que escapam ao recorte deste estudo.

Convém destacar que o repasse de verbas federais para o financiamento das ações e serviços de saúde é feito na modalidade *per capita*, ou seja, considerando-se apenas a população residente nos municípios brasileiros, o que pode acabar gerando efeitos negativos para os municípios fronteiriços nacionais, os quais não possuem recursos extras para atender a essas especificidades.

Nos dizeres de Ferreira *et al.*, (2015, p.34), as cidades situadas em região de fronteira acabam não dispondo de orçamento suficiente para abranger a demanda de brasileiros não residentes no país, tampouco dos estrangeiros, e, via reflexa, arcam isoladamente com o custo desse atendimento, ou seja, não contam com o respectivo aporte financeiro da União, cujo sistema de identificação do paciente, o qual é utilizado para o repasse de verbas, possui base domiciliar nacional.

Conforme os estudos de Costa, Costa e Cunha (2018), o desacerto entre a contabilização oficial da população flutuante e as práticas cotidianas fronteiriças impõem relevantes restrições orçamentárias para a operacionalização da saúde nas fronteiras, gerando dificuldades para a gestão local, fato que reflete no atendimento dos profissionais dessa área, bem como na demanda dos usuários brasileiros ou fronteiriços.

---

<sup>16</sup> Notícia disponível em: <https://www.radiohc.cu/pt/especiales/comentarios/184411-bolivia-acesso-gratis-da-populacao-toda-a-saude>

Ocorre que, consoante esclarece a supracitada a autora, a mobilidade humana e a intensificação dos fluxos fronteiriços não são anomalias, mas sim fatos naturais decorrentes da globalização. Logo, competem aos gestores da saúde compreenderem essa territorialidade para adequar os recursos e serviços necessários ao pleno atendimento dessa população.

Veja-se que, segundo dados do IBGE em 2010, último censo demográfico, Corumbá/MS contava com uma população de 103.703 habitantes. No ano de 2017 estimava-se que o contingente populacional que transitava na cidade pantaneira tenha passado dos 150 mil habitantes, considerado o fluxo migratório advindo do município de Ladário/MS, bem como da fronteira boliviana. Esse aumento populacional junto do grande fluxo de pessoas pode ser compreendido pelo fato de Corumbá possuir uma melhor infraestrutura em diversos aspectos frente aos demais municípios de sua região (MARQUES, 2012). Deste modo, tal urbe acaba sendo atrativa para as mais diversas demandas dos munícipes vizinhos.

Atento a essa referida demanda flutuante existente nos municípios fronteiriços e não contabilizada para os números orçamentários do governo, criou-se o projeto **Sistema Integrado de Saúde nas Fronteiras – SIS Fronteiras**, iniciativa governamental que ora abordaremos sucintamente.

Instituído pela Portaria nº 1.120, de 6 de julho de 2005, posteriormente alterada pelas Portarias 1.188 e 1.189, de 5 de junho de 2006, todas expedidas pelo Ministério da Saúde brasileiro, o objetivo do SIS Fronteiras consistiu em “promover a integração de ações e serviços de saúde na região de fronteiras e contribuir para a organização e fortalecimento dos sistemas locais de saúde” (BRASIL, 2006, s/p, ), considerando, sobretudo, a necessidade de desenvolver um sistema de informação/quantificação que funcionasse como suporte para uma futura integração/cooperação em redes dos sistemas de saúde envolvidos, conforme indicado nas exposições de motivos dos expedientes supracitados.

Assim, visando promover o desenvolvimento e integração com os países latinos e considerando o caráter político estratégico da necessidade de melhoria da saúde nas fronteiras, surgiu o SIS-Fronteiras, cuja síntese de seu objetivo pode ser resumida em entender que a saúde deve ser planejada “tendo em vista sua qualidade propulsora de desenvolvimento e da integração regional” (GADELHA e COSTA, 2007, p.1), sobretudo levando em conta que “os municípios de fronteira do Brasil têm tido grande dificuldade em prover os seus munícipes de atenção integral à saúde” (GADELHA e COSTA, 2007, p.10).

Ainda segundo os supracitados autores, a elaboração do SIS-Fronteiras motivou-se pela percepção de que a morosidade característica dos processos de harmonização,

necessários à integração dos distintos e diferenciados sistemas de saúde de países, não é compatível com a necessidade de organização da atenção nas fronteiras.

Frisa-se que a análise aprofundada do supracitado projeto não é objeto desta pesquisa, contudo, levando em conta sua correlação com o acordo tema deste estudo, é oportuno tecermos breves e sucintas considerações quanto às metas e resultados do programa, o qual previa três etapas de execução, sendo o objetivo da primeira fase justamente realizar:

[Fase 1] um diagnóstico da situação de saúde e da infraestrutura disponível, assim como a caracterização, quantificação e a identificação da clientela e apresentação de um plano operacional para gestão local, em parceria com a Universidade Federal do respectivo estado (FERREIRA *et al.*, 2015, p.72).

Na sequência, a fase II da iniciativa governamental contemplava a qualificação da gestão, serviços e ações, além da implementação da rede de saúde nos municípios fronteiriços, ao passo que a fase III tinha por escopo implantar os serviços e ações nessas localidades, conforme previsto no artigo segundo da portaria supracitada.

Inicialmente, a finalidade do projeto era expandir a capacidade de atendimento de 121 municípios fronteiriços, situados até 10km da linha de fronteira, uma vez que tais cidades atraem fluxos regulares de pacientes dos países vizinhos, tudo através de um sistema de compensação financeira, sobretudo considerando o fato de que a população flutuante atendida não era contabilizada para fins de repasse financeiro do governo federal brasileiro. O Município de Corumbá-MS assinou o Termo de Adesão ao projeto SIS-Fronteiras em 10 de novembro de 2005, comprometendo-se, destarte, a cumprir as três fases do programa, as quais, somadas, corresponderam ao aporte de incentivos financeiros no total de R\$ 509.324,40 (quinhentos e nove mil, trezentos e vinte e quatro reais e quarenta centavos), montante equivalente a 40% do Piso de Atenção Básica - PAB Fixo, consoante Portaria GM/MS, nº 1.122/2005 (FERREIRA; MARIANI; OLIVEIRA NETO, 2015, p.72).

Ademais, consoante apontado pelos supracitados autores, o envio de tal verba para o município gerou inúmeras dúvidas, havendo, inclusive, quem entendesse que o dinheiro havia sido encaminhado para custear medicamentos ou qualquer tipo de serviço médico para atendimento individual de estrangeiros; quando, em verdade, conforme dito acima, a verba era destinada para o seguinte financiamento: a) da obtenção de diagnóstico local e formulação de plano operacional para atender a demanda coletiva quantificada no aludido levantamento (fase I); b) da qualificação da gestão, serviços e ações, além da implementação da rede de saúde nos municípios fronteiriços (fase II); c) da implantação dos serviços e ações nas fronteiras (fase III).

Em síntese, no que toca à fase I, as pesquisas de Ferreira, Mariani e Oliveira Neto (2015) assinalam que restou frustrada a tentativa de identificar/quantificar o real fluxo de estrangeiros e brasileiros aqui não residentes atendidos pela rede pública de saúde do Município de Corumbá/MS pelos seguintes motivos: 1) tal público, temendo eventuais represálias, fugiu das unidades de saúde no momento da coleta de dados pelos pesquisadores; 2) inexistência de sistema de registro estatístico oficial do atendimento a essas pessoas, circunstâncias que culminaram com a obtenção de um diagnóstico que não correspondeu à realidade local.

Por sua vez, no que tange à apresentação de plano operacional, constatou-se que sua elaboração não contemplou um processo verdadeiramente participativo e deliberativo, uma vez que ainda haviam muitas divergências quanto à escolha das metas a serem atingidas no respectivo plano, as quais ainda comportavam maiores debates entre os segmentos interessados, contudo, em razão da iminência do esgotamento do prazo para conclusão da fase I do programa, o plano foi validado às pressas, a fim de que a cidade pantaneira fosse considerada apta para receber as verbas pertinentes à segunda fase do programa (quadro 5)

**Quadro 5: Resumo da previsão financeira do Plano Operacional de Corumbá, apresentado na Fase I do SIS-Fronteiras**

FASE II META	INCENTIVO SIS	
	CUSTEIO	INVESTIMENTO
1 - Aquisição de Equipamentos e Materiais Permanentes para as salas de procedimento e triagem da Emergência do Pronto-Socorro		R\$ 158.263,54
2 - Ampliar em 30m2 a Unidade de Saúde da Zona Rural do Mato Grande com a construção de 2 salas		R\$ 20.000,00
3 - Capacitação de 120 profissionais de saúde para atendimento de urgência e emergência no Pronto Socorro	R\$ 56.338,31	
<b>FASE III</b>		
4 - Reforma de todas as dependências do Pronto-Socorro	R\$ 30.000,00	
5 - Manutenção de equipamentos do Serviço de Atenção às Urgências do Pronto Socorro Municipal	R\$ 20.000,00	
6 - Equipar a equipe de vigilância epidemiológica com a aquisição de unidades móveis de saúde: 2 motocicletas e 1 veículo automotor utilitário (carrocinha).		R\$ 128.263,54
<b>TOTAL METAS FASE II</b>		<b>R\$ 234.601,85</b>
<b>TOTAL METAS FASE III</b>		<b>R\$ 178.263,54</b>
<b>TOTAL GERAL (FASE II + III)</b>		<b>R\$ 412.865,39</b>

Fonte: FERREIRA; MARIANI; OLIVEIRA NETO, 2015, p.72

Por sua vez, no que se referem à execução das fases II e III, Ferreira, Mariani e Oliveira Neto (2015, p.72) indicam que, em razão da extinção da figura da Comissão Tripartite, pelas Portarias GM/MS nº 1.188 e 1.189/2006, a qual seria responsável por avaliar os resultados do projeto (foram mantidos apenas o Comitê Permanente de Implementação e Acompanhamento das Ações relativas ao SIS-Fronteiras, de caráter exclusivamente consultivo, e a Câmara Técnica de Assessoramento, responsável apenas pelo assessoramento

técnico ao aludido comitê), o projeto ficou desprovido de padrões de controle e avaliação do cumprimento das metas pactuadas nas etapas II e III.

Por fim, o estudo sob comento concluiu que o SIS-Fronteiras foi pouco debatido entre os segmentos envolvidos, haja vista as dificuldades da apreensão do seu conteúdo e operacionalização, configurando-se como uma iniciativa que se restringiu a um pontual aumento do repasse financeiro para o Município de Corumbá/MS, “desprovido de parâmetros de controle e avaliação, sem alcançar a almejada organização e fortalecimento das ações e serviços de saúde locais” (FERREIRA; MARIANI; OLIVEIRA NETO, 2015, p.72).

Compreende-se assim que o programa SIS Fronteira, especificamente na cidade de Corumbá/MS, não logrou êxito em quantificar o quão, de fato, o município pantaneiro seria sobrecarregado por custear o atendimento à saúde dos estrangeiros e dos brasileiros aqui não residentes.

Soma-se a esta colocação o resultado da pesquisa de Krüger *et al.*, (2017), que analisaram a implementação do programa, bem como de outras políticas públicas, em toda faixa de fronteira e ao final concluíram que há um contraste entre o discurso de promoção do desenvolvimento (implantação do projeto) e os resultados esperados. Isso porque, ao analisarem os indicadores da saúde e educação, os autores demonstraram que houve uma melhoria em grande parte dos municípios fronteiriços nesses dois itens, contudo, não se pode concluir que as políticas específicas para fronteira foram às responsáveis por essa melhoria, afinal, nesse período, tais avanços aconteceram em todo Brasil, sendo fruto de políticas de caráter nacional.

Consoante apontado por Sabarense e Silva (2017), ainda não há estudos ou estimativas confiáveis que apontem a real quantidade de estrangeiros que utilizam o SUS, uma vez que poucos municípios coletam dados sobre esses atendimentos, muito embora os respectivos gestores estimem, de forma empírica, que isso ocorra com frequência. Outrossim, as aludidas autoras ressaltam que hoje não mais se comportam questionamentos quanto ao atendimento ou não a tal público, restando espaço apenas para o debate de como pode ser feito registro apto para mensurar tal demanda e sua consequente forma de custeio, destacando, ademais, que o próprio cartão SUS pode ser uma forma de identificar essa demanda, bem como que, se munido de estudos e estimativas confiáveis, o governo brasileiro pode propor a criação de convênios, cooperações ou contratos internacionais para tal financiamento conjunto.

Realmente, alcançar uma forma eficaz, justa e equilibrada para o custeio do atendimento na rede pública do Brasil dos estrangeiros que eventualmente aqui se encontrem bem como dos brasileiros residentes no exterior que porventura aqui retornem para tal fim

passa, necessariamente, pelo diálogo entre os atores envolvidos (sociedade civil e respectivos gestores – concertação social e teorias correlatas, outrora comentadas) a fim de que esses cheguem a uma forma viável de cooperação transfronteiriça, sendo os comitês de fronteira e/ou grupos binacionais de trabalho espaços aptos para promoverem esse diálogo.

Frente a tal dificuldade que novas mobilizações começam a reascender na cena política, justificando, outra vez, a necessidade de integração entre a sociedade e os cidadãos fronteiriços e o papel do desenvolvimento da saúde nesse sentido (GADELHA e COSTA, 2007, p.10). Se outrora a política pública era exclusivamente nacional, agora o escopo amplifica, sendo efetivada de forma binacional, como descrita a seguir.

### **4.3 Acordo Interinstitucional de Cooperação em Saúde na Fronteira – motivos da sua elaboração, objetivos e natureza jurídica**

O Acordo Interinstitucional Internacional<sup>17</sup>, firmado entre os Ministérios da Saúde do Brasil e da Bolívia, em matéria de cooperação em saúde na fronteira, em 06 de outubro do ano de 2017, conforme as razões elencadas na respectiva exposição de motivos, foi confeccionado em decorrência dos laços históricos de amizade e fraternidade existentes entre tais países, aliados ao reconhecimento formal de que tal zona fronteiriça deve ser vista como espaço de união e integração entre suas populações.

Ademais, o ajuste foi formalizado em razão da necessidade de conferir especial atenção às especificidades dessa fronteira vivida, aliada ao anseio recíproco de buscar soluções comuns para os problemas compartilhados nesta área, fortalecendo, destarte, o processo de integração brasileiro-boliviano.

Outrossim, a celebração do ajuste foi amparada pelo sucesso de iniciativas anteriores e similares de cooperação entre os dois governos, quais sejam: 1) O acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Bolivianos, celebrado em Santa Cruz de la Sierra, em 8 de julho de 2004; 2) Os trabalhos dos Comitês de Integração Fronteiriça (Corumbá/Puerto Suárez; Brasileia-Epitaciolândia/Cobija; Cáceres/San Matías; Guajará-Mirim/Guayaramerín), constituídos pelo Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Estado Plurinacional da Bolívia para a Criação dos Comitês de Integração, de 25 de março de 2011.

---

17 O referido acordo se encontra publicado em: [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/acordo-interinstitucional-internacional-subscrito-entre-o-ministerio-da-saude-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-ministerio-da-saude-do-estado-plurinacional-da-bolivia-em-materia-de-cooperacao-em-saude-na-fronteira](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/acordo-interinstitucional-internacional-subscrito-entre-o-ministerio-da-saude-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-ministerio-da-saude-do-estado-plurinacional-da-bolivia-em-materia-de-cooperacao-em-saude-na-fronteira)

No que tange aos objetivos, consoante preconiza o item 1 do acordo, nota-se que o documento tem por escopo a formalização de um “marco institucional para estimular esforços de coordenação na área de saúde na fronteira, por meio da ampliação de colaborações existentes e da identificação e desenvolvimento de ações em áreas que sejam reconhecidas como mutuamente benéficas” (BRASIL, 2017, s/p).

Deste modo, e com o intuito de fortalecer o processo de integração brasileiro-boliviano na área de saúde na fronteira, a avença prevê a criação e implantação de Grupo de Trabalho específico para tratar dessa temática, cujo propósito será “identificar e avaliar problemáticas de saúde que afetem as populações da zona fronteira dos dois países” (BRASIL, 2017, s/p). A coordenação das respectivas atividades será bilateral, competindo, concomitantemente, ao Escritório de Relações Internacionais da Bolívia e Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde do Brasil.

Para alcançar o fim supracitado o aludido grupo poderá executar diversas ações, tais como promover a troca de experiências sobre: 1) políticas de promoção da saúde e prevenção de doenças; 2) programas e projetos em matéria de políticas de avaliação, provisão e regulação de tecnologias sanitárias que possam representar benefícios para ambas as partes; 3) outras ações que visem o fortalecimento mútuo dos serviços de saúde nessa zona fronteira, conforme artigo 1, item 3, alíneas “a”, “b”, “c” do AIICSF.

Utilizando os ensinamentos de Ocampo (2008, p.150-151), esse indispensável intercâmbio de informações e experiências entre os países vizinhos, previstos nos dispositivos retro citados, tem o condão de proporcionar a incorporação/efetivação na fronteira das práticas bem sucedidas na área de saúde de ambos países, sempre respeitando as respectivas realidades culturais, econômicas e sociais, com o fim de buscar o equilíbrio nas condições de bem-estar, saúde e desenvolvimento de ambas as populações, com amplo respeito à soberania de cada parte, fazendo da fronteira um espaço de cooperação e desenvolvimento social compartilhado.

Como exemplo da salutar troca de informações e experiências entre Brasil e Bolívia, efetivada antes mesmo da formalização do acordo objeto do presente estudo, tem-se a transferência de tecnologias e conhecimentos do Sistema de Monitoramento de Emergência (SIME) brasileiro à Bolívia, conforme divulgado na página governamental Portal da Saúde<sup>18</sup>.

Outrossim, sugere-se que o grupo diligencie junto aos órgãos competentes com o objetivo de: 1) implantar programas de treinamento e capacitação de recursos humanos entre

---

<sup>18</sup>O referido documento foi citado em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/brasil-e-bolivia-assinam-acordo-de-cooperacao-em-saude-na-area-de-fronteira> Acesso em: 13 out. 2020.

ambos os países, com enfoque na interculturalidade; 2) desenvolver ações relativas a temas de importância para ambos os países, como gravidez adolescente e violência com enfoque em saúde; 3) desencadear ações para coadjuvar na melhoria do acesso e atenção em saúde com qualidade para os fronteiriços, consoante artigo 1, item 3, alíneas “g”, “j” e “k” do ajuste.

Ainda, o GT poderá propor mecanismos para o fortalecimento da vigilância epidemiológica, sanitária, ambiental, medicina tradicional e outros temas considerados relevantes por ambos os países, além de buscar promover a participação comunitária na organização dos serviços de saúde dessa zona fronteira, consoante artigo 1, item 3, alíneas “e” e “h” do ajuste.

No que tange à mencionada participação da sociedade civil na coordenação dos serviços de saúde, frisa-se que o artigo quinto, item dois do AIICSF dispõe que “As Partes buscarão estimular a participação local, por meio dos Comitês de Integração Fronteira e outras formas de organizações da sociedade civil” (BRASIL, 2017, s/p). Verifica-se, portanto, que a avença sob comento também possui como objetivo, ainda que não explícito, promover a governança, conceito já esmiuçado em capítulo anterior.

Verifica-se, portanto, que o AIICSF visa ampliar as colaborações já existentes entre Brasil e Bolívia na área da saúde, além de identificar e desenvolver ações que sejam mutuamente benéficas nessa seara, tudo através da atuação do Grupo de Trabalho em Saúde na respectiva zona fronteira, o qual contempla importante espaço para atuação da sociedade civil na condução das políticas públicas relativas à tão relevante tema.

Por outro lado, e no que toca à natureza jurídica da avença, destaca-se que ela foi subscrita pelo Ministro das Relações Exteriores da Bolívia – Fernando Huanacuni, bem como pela Secretária de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde Brasileiro – Gerlane Baccarin, e, conforme informações coletadas por entrevista com Rafael Gomes França<sup>19</sup>, funcionário da aludida secretaria brasileira, responsável por acompanhar todos os assuntos e tratativas afetas à Argentina, Paraguai, Bolívia e Chile, tal ajuste já está em pleno vigor, uma vez que celebrado por processo simplificado – informação corroborada pelo próprio teor do artigo XI do ajuste, o qual prevê que a avença entra em vigor já na data de sua assinatura, tendo duração indefinida.

Convém apontar que, no Brasil, existem dois processos de formalização de tratados: o primeiro é o chamado de solene e completo, por sua vez, o segundo é denominado simples e abreviado. Nessa linha cognitiva, seguem os ensinamentos de George Rodrigo Bandeira Galindo (2002), vejamos:

---

<sup>19</sup>Entrevista realizada por telefone em 13/12/2017, às 9h30min, horário local.

No primeiro processo, seguem-se os seguintes atos, a fim de que o tratado seja aperfeiçoado: a) negociação; b) assinatura; c) mensagem ao Congresso; d) aprovação parlamentar; e) ratificação; f) promulgação; ou no caso de adesão a determinado tratado: a) mensagem ao Congresso; b) autorização parlamentar; c) adesão; d) promulgação.

**No processo simples e abreviado, utilizado para acordos executivos, reconhecidos de longa data na nossa prática constitucional, segue-se a referida sequência: a) negociação; b) assinatura (ou troca de notas); c) publicação (GALINDO, 2002, p.138-139, grifo nosso).**

Da leitura do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1480, relatada pelo Ministro Celso de Mello, se extrai que a Constituição Federal pátria expressamente disciplina o processo solene e completo de incorporação de tratados internacionais ao ordenamento interno, sendo necessário para tal desiderato a participação tanto do Poder Legislativo quanto do Poder Executivo, circunstância que caracteriza um ato subjetivamente complexo, ou seja, um ato que, necessariamente, deverá conciliar duas vontades similares, quais sejam: a do Congresso Nacional, que decide, definitivamente, mediante decreto legislativo, sobre tratados, acordos ou atos internacionais (CF, art. 49, I) e a do Presidente da República, que, além de poder celebrar esses atos de direito internacional (CF, art. 84, VIII), também dispõe da competência para promulgá-los mediante decreto.

Assim restou resumido na ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade supracitada<sup>20</sup>:

O iter procedimental de incorporação dos tratados internacionais – superadas as fases prévias da celebração da convenção internacional, de sua aprovação congressional e da ratificação pelo chefe de Estado – conclui-se com a expedição, pelo Presidente da República, de decreto, de cuja edição derivam três efeitos básicos que lhe são inerentes: (a) a promulgação do tratado internacional; (b) a publicação oficial de seu texto; e (c) a executoriedade do ato internacional, que passa, então, e somente então, a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno. Precedentes. (STF: ADI 1.480-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 4-9-1997, Plenário, DJ de 18-5-2001.)

Ocorre que o Acordo Interinstitucional Internacional entre os Ministérios da Saúde do Brasil e da Bolívia, em matéria de cooperação em saúde na fronteira, não seguiu o rito solene supracitado, já estando em vigor tão somente com sua assinatura dos seus subscritores, conforme informado por Rafael Gomes França, funcionário da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde Brasileiro, motivo pelo qual conclui-se que o ajuste tem natureza executiva.

<sup>20</sup><http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&documento=&s1=1480&numProcesso=1480>, Acesso em: 13 nov. 2020.

Consoante as ponderações de Almeida e Pereira (2013), no Brasil, a prática constitucional moderna admite a internalização de acordos internacionais sem a intervenção do Poder Legislativo, sedimentando, destarte, a forma simplificada de celebração de ajustes internacionais, tudo com fulcro em leitura articulada do artigo 84, inciso VII, e do artigo 49, inciso I, ambos da Carta Magna, mas conferindo ao último dispositivo citado uma interpretação restritiva/literal, no sentido de ser imprescindível o controle da casa de leis, frise-se, tão somente na formalização de atos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Deste modo, restaria afastada a imprecisão da leitura isolada do artigo 84, inciso VIII, da CF/88, a qual pode levar ao errôneo entendimento de que o Poder Executivo deve, necessariamente, encaminhar ao Congresso Nacional todos os tratados internacionais por ele firmados. Vide, a propósito, as ponderações das aludidas autoras:

A evolução das relações internacionais, o aumento do número de acordos internacionais e de sua urgência, bem como a conclusão de acordos considerados de menor importância contribuíram para que a obrigação geral de submissão de tratados e convenções internacionais ao Poder Legislativo fosse atenuada, o que constitui tendência no direito constitucional moderno (ARAÚJO, 1958, p. 149 apud ALMEIDA e PEREIRA, 2013). Nos termos do artigo 49 da Constituição Federal, a competência do Congresso Nacional é restrita aos tratados que acarretam compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Ainda, as referidas autoras apontam que o próprio Ministério das Relações Exteriores confirma a tese no sentido de que nem todos os tratados internacionais carecem de aprovação legislativa para sua entrada em vigor, uma vez que no ano de 2008 houve uma reedição do respectivo manual de procedimentos afetos à conclusão de atos internacionais e, frise-se, tal documento prevê a existência de tratados concluídos tão somente por meio de troca de notas. Vide, a propósito, as mencionadas ponderações:

(...)Trata-se dos tratados concluídos por meio de troca de notas ou outro formato que tenham sido autorizados ou constituam execução de outro anterior, devidamente aprovado e que não o modifique (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008, p. 16). Estes atos são “considerados pela doutrina como derivados da ‘diplomacia ordinária’ ou rotineira”. Não restam dúvidas quanto ao reconhecimento da prática reiterada dos acordos em forma simplificada pelo Poder Executivo brasileiro, formando um verdadeiro costume (SETTE CAMARA, 1987/1989, p. 66; CANÇADOTRINDADE, 2006A, p. 87 apud ALMEIDA e Pereira, 2013, p.188).

Nessa linha de pensamento, Portela (2010) aponta que, embora a regra geral seja no sentido de que a exigibilidade dos tratados dependa de atos posteriores (acordos que adotam a

forma solene), também são reconhecidos os tratados que obrigam suas partes tão somente com a assinatura do ato, como ocorre nos acordos executivos ou de forma simplificada, nos atos internacionais que não ensejam novos compromissos externos, bem como nas avenças em que os signatários deliberem expressamente nesse sentido.

Outrossim, Galindo (2002) comunga de tal entendimento, aduzindo acreditar ser viável e justificável a celebração de acordos executivos no ordenamento jurídico pátrio, evidentemente, dentro de certos limites, destacando, ademais, que o contexto integracionista em que nosso país se encontra leva a desburocratização e a consequente prescindibilidade de aprovação de todo e qualquer acordo internacional pelo Congresso Nacional.

No decorrer dos seus estudos Gabsch (2010) encontrou diferentes definições, limites e condições de validade dos acordos executivos. Com o fim de melhor visualizar essas perspectivas, apresenta-se um quadro que compila as abordagens por ele encontradas:

**Quadro 6 – Acordos executivos e seus traços característicos**

Forma de celebração e nome	Critério utilizado na definição tentativa da Comissão de Direito Internacional. Os acordos executivos celebram-se normalmente por meio de troca de notas, ou recebem denominações como ajustes, protocolos ou convênios. Esta distinção, porém, não é muito útil, tendo em vista a inexistência de regras a respeito da terminologia de tratados.
Matéria	A competência natural do Executivo funcionaria como delimitação material dos acordos em forma simplificada, que geralmente versam sobre temas de ordem administrativa ou técnica. Também seriam admitidos quando interpretam, esclarecem ou decorrem de tratado anterior, devidamente aprovado pelo Legislativo. É a corrente seguida por Accioly.
Ausência de ratificação	Gabsch (2010) expõe que Rosseau considera-o o único critério juridicamente válido para definir os acordos em forma simplificada. Segundo este conceito, os tratados que entram em vigor sem a necessidade de ratificação seriam os acordos executivos. Medeiros afirma que este é um dos critérios mais claros a diferenciar os compromissos em forma simplificada, mas alerta para o fato de que a eventual previsão da ratificação, no texto convencional, não significa que o acordo esteja internamente sujeito a apreciação legislativa.
Ausência de plenos poderes	Os acordos são em forma simplificada quando o consentimento do Estado em obrigar-se é transmitido pela assinatura e os agentes signatários não precisam apresentar carta de plenos poderes. Entretanto, o direito internacional dispensa os Chefes de Estado e de Governo, o Ministro do Exterior e os Embaixadores de plenos poderes para celebrar tratados, de modo que não é a natureza do acordo que determina a necessidade destes instrumentos.
Ausência de participação da autoridade investida do poder de celebrar	Segundo alguns autores, o que caracteriza os acordos em forma simplificada é o fato de serem celebrados sem a intervenção das autoridades revestidas do <i>treaty-makingpower</i> , isto é, sem a participação do Chefe do Estado. Este critério, porém, é válido quando os papéis de Chefe de Estado e Chefe de Governo são distintos, como é o caso dos Estados parlamentaristas. Nos países

tratados:	presidencialistas, o próprio Presidente da República pode celebrar acordos executivos, a começar pelos Estados Unidos.
Ausência de aprovação legislativa	A não submissão do compromisso ao parlamento parece ser o critério mais relevante para definir os acordos em forma simplificada. Rodas considera a definição de Wildhaberr como a que mais condiz com a realidade, embora chamando-a de casuística. Segundo aquele autor suíço, constituem acordos em forma simplificada: a) Os não sujeitos a ratificação; b) Os concluídos por um órgão ao qual a Constituição expressamente não outorga poder de celebrar tratados; c) Os concluídos por órgão investido de poder de celebrar tratados, mas mediante procedimento não previsto expressamente pela Constituição; d) Os concluídos de maneira simplificada, conforme previsto na Constituição

Fonte: A autora adaptou de GABSCH, 2010, p. 156-157.

Após realizar tal levantamento Gabsch (2010, p.158) adota posicionamento no sentido de que o principal traço característico dos acordos não solenes é a dispensa de submissão do ajuste ao crivo do Legislativo, ou seja, nas hipóteses em que, unilateral e livremente, o Poder Executivo coloca em vigor uma avença internacional.

Ademais, ao tecer considerações quanto a prática contemporânea de firmar acordos executivos no Brasil, o supracitado autor aponta que MEDEIROS (2008), Consultor Jurídico do Itamaraty, à época da sua pesquisa, em distintas ocasiões se pronunciou pelo controle congressional absoluto dos compromissos externos celebrados pelo Brasil, contudo admitiu que a internalização dos acordos em forma simplificada é aceita, ainda que tacitamente, pelo Congresso Nacional.

Deste modo, e, sobretudo, levando em conta que o acordo internacional ora sob comento entrou em vigor já no momento da sua assinatura, conforme expressamente consignado em seu artigo XI, e, destarte, não passou pelo controle congressional para ganhar vigência, mostra-se razoável concluir que tal avença possui natureza executiva/simplificada/não-solene.

Ademais, a redação do artigo VI do AICSF corrobora a supracitada conclusão, haja vista que preconiza que a avença não implica qualquer atividade gravosa aos patrimônios nacionais dos pactuantes, tampouco a assunção de compromisso de transferência de recursos entre as partes, característica que vai ao encontro dos entendimentos doutrinários acima apontados, reitera-se, no sentido da validade dos acordos executivos, com fulcro na leitura combinada dos artigos 84, inciso VIII e artigo 49, inciso I, da CF/88, conferindo-se à última norma interpretação restritiva/literal, ou seja, entendendo que compete exclusivamente ao

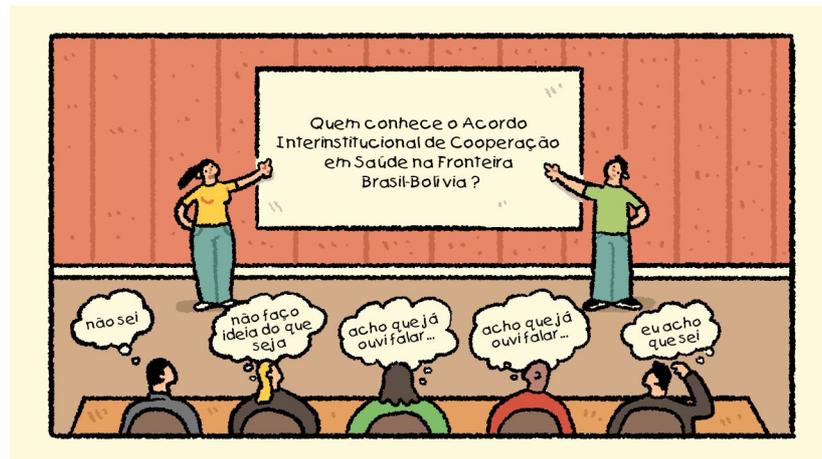
Congresso Nacional resolver definitivamente apenas sobre atos internacionais que acarretem responsabilidades onerosas ao patrimônio nacional, o que não é o caso do AIICSF.

Por fim, há que se ponderar que muito embora o AICSF não seja pacto definidor do direito fundamental à saúde – circunstância que justificaria sua aplicabilidade imediata, em razão da incidência do disposto no artigo 5º, § 1º, da Constituição Federal, por visar o fomento de esforços de coordenação na área de saúde na fronteira através da criação e implantação de um grupo de trabalho com esse específico objetivo e, assim sendo, ainda que indiretamente, buscar concretizar e otimizar a obtenção do direito global à saúde, tal ajuste deve ser entendido como instrumento hábil para implementação prática do aludido direito humano fundamental.

## 5. PLANO DE AÇÃO.

Divulgar o Acordo Interinstitucional Internacional de Cooperação em Saúde na Fronteira Brasil-Bolívia, sobretudo sua natureza jurídica e sua interligação com o conceito de gestão compartilhada, através das redes sociais (Instagram, WhatsApp e Facebook). Como forma de prender a atenção do público-alvo (cidadãos que usam redes sociais no espaço fronteiriço em que elaborada a pesquisa, qual seja, Corumbá-Ladário/Puerto Suarez-Puerto Quijarro) foi elaborado vídeo alusivo à temática, o qual contém ilustrações, divididas em dez cenas, em cada qual são explicados os pontos acima destacados, conforme se infere das imagens abaixo:

**Figura 4: Cena 1 - vídeo**



Fonte: A autora

**Figura 5: Cena 2 – vídeo**



Fonte: A autora

**Figura 6: Cena 3 – vídeo**



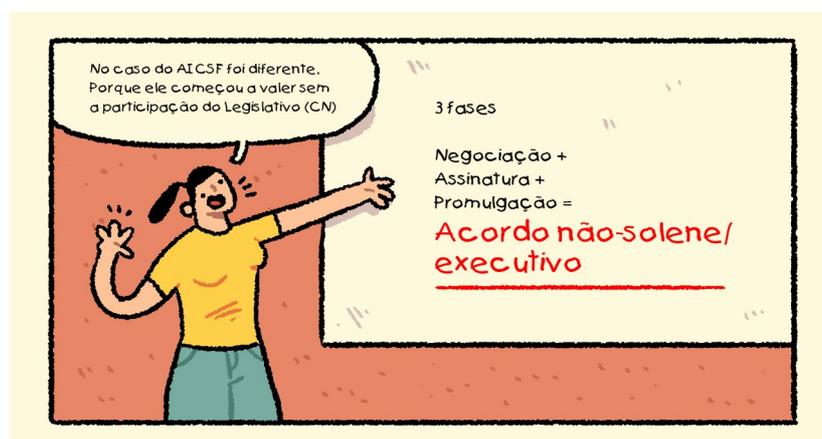
Fonte: A autora

**Figura 7: Cena 4 – vídeo**



Fonte: A autora

**Figura 8: Cena 5 – vídeo**



Fonte: A autora

**Figura 9: Cena 6 – vídeo**



Fonte: A autora

**Figura 10: Cena 7 – vídeo**



Fonte: A autora

**Figura 11: Cena 8 – vídeo**



Fonte: A autora

**Figura 12: Cena 9 – vídeo**



Fonte: A autora

**Figura 13: Cena 10 – vídeo**



Fonte: A autora

**Figura 14: Cena 11 – vídeo**



Fonte: A autora

Os resultados esperados trilham no sentido de que, além de promover divulgação do teor e da natureza jurídica do AIICSF, seja alcançada possível sensibilização da sociedade local e, deste modo, essa seja instada a se empoderar por intermédio da busca de práticas de governança multinível e, conseqüentemente, da luta pela abertura de mais espaço para sua escuta e participação na condução das políticas públicas.

Isso porque, conforme já dito anteriormente, é fundamental que a sociedade civil se fortaleça e conseqüentemente adote uma postura mais propositiva, passando a exercer papel protagonista na construção das políticas públicas e resolução dos conflitos daí decorrentes, a fim de que, de fato, se vivencie a regra constitucional que assevera que todo poder emana do povo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sobretudo em tempos de pandemia mundial, como a ora vivenciada em razão da COVID-19, onde um vírus vem demonstrando avassaladoramente o que há muito vinha sendo dito no sentido de que as doenças não respeitam os limites físicos geopolíticos dos países, resta evidenciado que o mundo tem sofrido com a falta de coordenação e de diálogo entre as nações, notadamente levando em conta as ventiladas falhas na gestão inicial da pandemia, conforme recentemente ressaltado em sessão da assembleia da Organização Mundial de Saúde.

Da pior forma possível – com a perda de milhares de vidas -, hoje resta gritante que a saúde demanda tratamento multilateral pelos países, não apenas no que tange à sua gestão, mas também à sua universalização e respectivo financiamento, tudo a ser alcançado mediante a cooperação internacional, devidamente institucionalizada, organizada e dotada de rígido poder de influência, sendo esse um desafio a ser encarado por todas as nações e que pode ser superado através de intenso diálogo na criação das políticas públicas voltadas à saúde global – prestigiando o que apontam as teorias da concertação social, governança territorial multinível, em redes e/ou compartilhada.

Com efeito, a saúde global, enquanto direito humano internacional, deve ser assegurada a todos os cidadãos, independentemente se a pessoa busca por esse direito em seu país de origem e/ou residência, ou, onde eventualmente se encontrar de passagem. Conforme aqui demonstrado, atualmente não mais se comportam questionamentos quanto ao direito de acesso dos migrantes à saúde pública (sobretudo no Brasil, onde o SUS é universal e a Lei da Migração expressamente assegura tal direito), restando espaço apenas para as tratativas no sentido de como pode ser feito registro apto para mensurar tal demanda e sua consequente forma de operacionalização e custeio. Destaca-se, ademais, que a mobilidade humana não pode ser vista como fenômeno a ser rechaçado/repreendido, mas sim como uma territorialidade natural do mundo globalizado que, como tal, merece atenção/regulamentação.

Trazendo a questão para o espaço fronteiro objeto da pesquisa, os resultados deste estudo apontaram que o Acordo Interinstitucional Internacional de Cooperação em Saúde na Fronteira na zona fronteira Brasil-Bolívia surgiu como um indicativo dos respectivos governos centrais no sentido de ampliar a participação dos atores locais (promoção da governança) na condução da saúde nesta fronteira, além de fortalecer o processo de integração brasileiro-boliviano, sinalizando, em nosso sentir, mesmo que timidamente, a compreensão da multilateralidade da temática, sobretudo considerando que a criação e atuação do Grupo de

Trabalho prevista na avença contempla a escuta e fomenta o diálogo entre os atores locais públicos e da sociedade civil de ambos países.

Frisa-se que, sobretudo nas zonas de fronteira, a abertura de espaço para viabilização da gestão territorial através do diálogo e da participação social, ou seja, sob a ótica da intensificação da interação entre governantes e governados, em redesenho do papel estatal, é fundamental para que a sociedade civil retome as rédeas de seu poder e deixe de ter irrisória participação na condução das políticas públicas.

Veja-se que a construção e operacionalização de políticas públicas (*bottom-up*) - mais permeável à participação dos atores locais – seria eficazmente concretizada por intermédio da criação de um Comitê de Fronteira dotado de forte poder de influência, uma vez que esse configura importante canal de diálogo entre os atores territoriais envolvidos nessas localidades, promovendo, concomitantemente, maior integração fronteiriça e intensificação da interação entre eleitos e eleitores desses espaços.

Quanto ao funcionamento do Grupo de Trabalho previsto no AIICSF, tem-se que sua atuação encontraria espaço adequado dentro das Câmaras Setoriais de Saúde dos respectivos Comitês de Fronteira, conforme a formatação proposta para o Comitê de Fronteira Brasil-Bolívia (Corumbá, Ladário - Puerto Quijarro, Puerto Suárez), realizada no item 2.2 desta pesquisa, sobretudo levando em conta que a avença expressamente previu que as partes estimularão a participação local por meio de comitês ou outras formas de organização da sociedade civil.

Especificamente quanto ao atual estágio da criação, ou não, do grupo de trabalho supracitado, destacamos que esse é um tema que escapa ao recorte desta pesquisa, a qual teve como norte central realizar análise focada em descrever em que medida o AIICSF fomenta a interação entre a sociedade civil por ele abrangida e seus respectivos governantes, bem como discorrer sobre a natureza jurídica do referido ajuste internacional.

Oportuno ressaltar que a internalização do AIICSF no ordenamento jurídico brasileiro, destaca-se, por intermédio da celebração de acordo internacional de forma não-solene, em nosso sentir, revela a inequívoca intenção dos respectivos subscritores no sentido de facilitar e dinamizar o diálogo entre os países signatários, uma vez que houve deliberada e legal dispensa de submissão do ato ao controle do Congresso Nacional brasileiro, fato que acelerou, em muito, a entrada em vigor da avença.

Ademais, a abertura de espaço para participação comunitária na condução das questões relativas às problemáticas de saúde que afetam a população fronteiriça envolvida, frise-se, proporcionada pelo grupo de trabalho previsto no ajuste, também evidencia que, além

de buscar fomentar o diálogo entre os gestores locais dos municípios fronteiriços do Brasil e da Bolívia, o AIICSF incentiva que a sociedade civil dessas cidades também interaja no diálogo entre seus administradores, tudo a fim de que sejam construídas políticas públicas mais eficazes para resolução dos problemas comuns que afetam tais interlocutores.

Por fim, assinalamos que esta pesquisa não tem a mínima pretensão de ser uma proposta conclusiva e acabada. Muito pelo contrário, é apenas uma singela tentativa de se fomentar a discussão a respeito das diversas abordagens existentes sobre os temas aqui entrelaçados, restando espaço, sobretudo, para futuras pesquisas quanto à implantação, ou não, do grupo de trabalho previsto no acordo, bem como de outros espaços que fomentem a prática da gestão compartilhada/governança multinível.

**FONTES**

Rafael Gomes França, assessor jurídico da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde brasileiro. Entrevista concedida por telefone a Priscilla Nóbrega Coelho. Corumbá/MS, 13 de dezembro de 2017.

BRASIL. Decreto N°. 18.959. Rio de Janeiro, 1929

BRASIL. Decreto N°. 591. Brasília, 1992.

BRASIL. Decreto N°. 678. Brasília, 1992

BRASIL. Lei N°. 13.445. Brasília, 2017.

BRASIL. Decreto N°. 9.199. Brasília, 2017.

BRASIL. Acordo Interinstitucional Internacional Subscrito entre o Ministério da Saúde da República Federativa do Brasil e o Ministério da Saúde do Estado Plurinacional da Bolívia em Matéria de Cooperação em Saúde na Fronteira. Brasília, 2017.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz; PEREIRA, Maíra Fajardo Linhares. Revisitando os efeitos da assinatura de um tratado internacional: da obrigação de boa-fé à sujeição internacional do estado. **Revista Direito**. São Paulo, v.9, n.1, p.10-20, 2013.
- ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. Usos e Abusos dos Estudos de Caso. **Cadernos de Pesquisa**. Porto Alegre, v.36, n.129, 2006, p. 637-651.
- ANDREATTA, Alexandre. Cooperação transfronteiriça e desenvolvimento regional: o caso do consórcio intermunicipal da fronteira (CIF). **Orbis Latina**. Foz de Iguaçu, v.5, n.2, p.64-79, 2015.
- AVENI, Alessandro. Experiências Internacionais em Faixas de Fronteira. In: PEGO, Bolivar (org). **Fronteiras do Brasil: uma avaliação da política pública urbana**. Rio de Janeiro: IPEA, 2018. p. 43-71
- BALBIM, Renato. Prolegômenos: a esperança nas cidades. In: BALBIM, Renato (org). **Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas**. Brasília: IPEA, 2016. p.11-24
- BENTO, Fábio Régio. O papel das cidades-gêmeas de fronteira na integração regional sul-americana. **Conjuntura Austral**. Porto Alegre, v.6, n.27/28, p.45-51, 2015.
- BORDO Adilson, *et al.* **As diferentes abordagens do conceito de território**. Presidente Prudente, 2004. Disponível em: <http://forumeja.org.br/sites/forumeja.org.br/files/diferentesabordterr.pdf> Acesso em: 25 de Outubro de 2018.
- BRADSHAW, Roy; GÓMEZ, Rosalva Linares de. Fronteras: una visión teórica en el período contemporáneo. **Aldea Mundo**. Venezuela, a.4, n.7, p.16-18, 1999.
- BRANCO, Marisa Lucena. O SUS na fronteira e o Direito: em que medida o estrangeiro tem direito ao SUS. 2009. 30f. **Especialização**. (Especialização em direito sanitário). Programa de Pós-Graduação Lato Sensu em Saúde Coletiva. Fundação Oswaldo Cruz.
- BRASIL. **Proposta de reestruturação do programa de desenvolvimento da faixa de fronteira**. 2005. (p.144-147) Disponível em: [https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_docman&view=document&layout=default&alias=697-proposta-reestruturacao-do-programa-desenvolvimento-da-faixa-fronteira-7&category\\_slug=mercosul-162&Itemid=965](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_docman&view=document&layout=default&alias=697-proposta-reestruturacao-do-programa-desenvolvimento-da-faixa-fronteira-7&category_slug=mercosul-162&Itemid=965) Acesso em: 02/11/2019
- BUSTAMANTE, Jorge. Proposition 187 and operation gatekeeper: cases for the sociology of international migrations and human rights. **Migraciones Internacionales**. Tijuana, v.1, n.1, p.7-34, 2001.
- COLETTI, Raffaella. Cooperación transfronteiza y trayectorias de desarrollo: aprendizajes de la experiencia europea. **Estudios Transfronterizos**. Santiago, v.10, n.1, p.161-180, 2010.
- COLOMBO, Silvana. A relativização do conceito de soberania no plano internacional. **CEJUR**. Curitiba. v.1, n.3, p.149-167, 2008.

CONDESSO, Fernando. **Direito do Urbanismo: Noções Fundamentais**. Lisboa: Quid Júris, 2001.

COSTA, Edgar Aparecido. Ordenamento territorial em áreas de fronteira. In: COSTA, Edgar Aparecido; OLIVEIRA, Marco Aurélio. (org) **Seminário de Estudos Fronteiriços**. Campo Grande: Editora UFMS, 2009. p. 61-78.

COSTA, Elisângela Martins da Silva; COSTA, Edgar Aparecido; CUNHA, Rivaldo Venâncio. Desafios da prevenção e controle da dengue na fronteira Brasil/Bolívia: representações sociais de gestores e profissionais de saúde. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**. Vol. 28, nº 4, Rio de Janeiro, 2018.

DALLABRIDA, Valdir Roque. A Gestão Social dos Territórios nos Processos de Desenvolvimento Territorial: Uma Aproximação Conceitual. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**. Rio de Janeiro, v.2, n.2, p.44-60, 2007a.

DALLABRIDA, Valdir Roque. A Gestão Territorial através do Diálogo e da Participação. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona. v.11, n. 20, 2007b. s.p

DALLABRIDA, Valdir R.; *et al.* Governança nos territórios ou governança Territorial: distância entre concepções teóricas e a prática. **UnoChapecó**. Chapecó, v.25, n.40, p.43-66, 2016.

DUDH, Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: [http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/7/docs/declaracao\\_universal\\_dos\\_direitos\\_do\\_homem.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/7/docs/declaracao_universal_dos_direitos_do_homem.pdf). Acesso em: 10 de maio de 2020.

DELEUZE, Gilles. **Postscript on the societies of control**. UK: Cambridge, 1992

DIAS, Daniella Maria. Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília. v.49, n.194, p.107-114, 2012.

DIDIER, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento**. Salvador: Juspodivm, 2010.

FERREIRA, Clarice Mendes Pinto Gomes; MARIANI, Milton Augusto Pasquotto; OLIVEIRA NETO, Antônio Firmino. O Projeto Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras em Corumbá/MS, Brasil. **Revista GeoPantanal**. Corumbá/MS, n.18, p.71-92, 2015.

FERRARI, Maristela. As noções de fronteira em geografia. **Perspectiva Geográfica**. Marechal Candido Rondon, v.9, n.10, p.1-25, 2014.

FOUCHER, Michael. Fronts etfrontières. **Un tour du monde géopolitique**. Paris: Librairie Arthème Fayard, 1991.

FOUCHER, Michael. **Obsessão por fronteiras**. São Paulo: Radical livros, 2009.

GABSCH, Rodrigo D'Araujo. **Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil possíveis opções para acelerar seu processo**. Brasília: FUNAG, 2010.

GALVÃO, Caline. Pacientes bolivianos sobrecarregam atendimento no hospital de Corumbá. **Jornal Diário Corumbaense**. 27 de fevereiro de 2016. Disponível em: <https://diarionline.com.br/?s=noticia&id=83168> Acesso em: 10 de maio de 2020.

GALINDO, George Rodrigo Bandeira. **Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Constituição Brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002

GONÇALVES, Alcindo. Soberania, Globalização e Direitos Humanos. In: DERANI, Cristiane; FONTOURA, José Augusto (org.). **Globalização e Soberania**. Curitiba: Juruá, 2011.

HAESBAERT, Rogério; LIMONAD, Ester. O território em tempos de globalização. **Etc, espaço, tempo e crítica**. Rio de Janeiro, v.1, n.2, p.39-52, 2007.

HENRICHES, Joanni A.; MEZA, Maria Lúcia F. G. Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Revista brasileira de gestão urbana**. Curitiba, v.9, n.1, p.124-138, 2017.

INNERARITY, Daniel. La gobernanza de los territorios ‘inteligentes’. **Ekonomiaz**. Espanha, v.2, n.74, p. 50-65, 2010.

ISIDORO, Alexandra Isabel Santos Correia. Políticas de Cooperação Territorial: O Centro de Estudos Ibéricos e a Cooperação Transfronteiriça na Raia Central Ibérica. 2013. 130f. **Dissertação**. (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas). Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Universidade de Lisboa

JUNIOR, Andre Puccinelli. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

KRÜGER, Caroline. *et al.* Análise das Políticas Públicas para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira Brasileira. **Ambiente & Sociedade**. São Paulo, v.XX, n.4, p.41-62, 2017.

LEMOS, Bruno de Oliveira. A região transfronteiriça Sant’Ana do Livramento – Rivera: Cenários contemporâneos de integração/cooperação. 2010. 55f. **Trabalho de Conclusão de Curso**. (Graduação em Geografia) Instituto de Geociências. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

LETAMENDÍA, Francisco. Cooperación Transfronteriza Europea: regulación, historia y trabajo. **Documents d'Anàlisi Geogràfica**. Barcelona. v.56, n.1, p.71-88, 2010.

LOPES, Reinaldo José. Vote com ciência. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/reinaldojoselopes/2018/06/vote-com-ciencia.shtml> Acesso em: 14 de maio de 2019.

MACHADO, Jorge Mesquita H.; *et al.* Territórios saudáveis e sustentáveis: contribuição para saúde coletiva, desenvolvimento sustentável e governança territorial. **Comunicação em Ciências da Saúde. Brasília**. v.24, n.2, p. 243-249, 2017.

MACHADO, Lia Osório. Limites, Fronteiras e Redes. In: STROHAECKER, T.M.; DAMIANI, A. (org.). **Fronteiras e Espaço Global**. Porto Alegre: AGB, 1998

MARINI Roberto. **Dos momentos em La integración latino-americana**. Ciudad del México, 1993.

MARQUES, Â M. Mobilidade, acesso à saúde e espaço de fronteira: o caso de Corumbá-MS, Puerto Quijarro e Puerto Suarez – Bolívia. 2012. 173f. **Tese** (doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas.

MARQUES, M. M. L.; FERREIRA, A. C. A Concertação Económica e Social: a Construção do Diálogo Social em Portugal. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 31, março 1991, p. 11.

MARTINS, José de Souza. Frente pioneira: contribuição para uma caracterização sociológica. *Estudos Históricos*. Marília, n.10, p.33-41, 1971

MEDEIROS, Eduardo. 16 anos de cooperação transfronteiriça no âmbito do INTERREG-A: Um contributo para o desenvolvimento regional da Raia Ibérica. In: Congresso de Estudos Rurais (III CER), Faro, 2007. **Actas do III Congresso de Estudos Rurais**. Faro, 2008.

MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; GERMÁN. Repensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; GERMÁN. **Democracia e Governança Mundial: que regulações para o século XXI?** Porto Alegre: UFRGS, 2002.

MOOG, Clodomir Vianna. **Bandeirantes e Pioneiros**. Paralelo entre Duas Culturas. Porto Alegre: Editora Globo, 1954.

MOREIRA, Paula Gomes. Trajetórias conceituais e novas formas de interação nas fronteiras brasileiras. In: PEGO, Bolívar (org). **Fronteiras do Brasil: uma avaliação da política pública urbana**. Rio de Janeiro: IPEA, 2018. p.21-42

NEWMAN, David. From national to post-national territorial identities in Israel-Palestine. *GeoJournal*. Israel. v.53, n.3, p.235-246, 2003.

NOGUEIRA, Ricardo José Batista. Fronteira: Espaço de referência identitária? **Ateliê Geográfico**. Goiás, v. 1, n.2, p.27-41, 2007.

OCAMPO, Antonio Horacio Toro. Saúde nas fronteiras: Uma proposta de bem-estar e desenvolvimento. In: SOUZA, Maria de Lourdes de [et al.] (Orgs.). **A saúde e a inclusão social nas fronteiras**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008, p.150-151. Disponível em: [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude\\_inclusao\\_social\\_frenteiras.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude_inclusao_social_frenteiras.pdf) Acessado em 14 out. 2017.

ODDONE, Nahuel.; RHISAUSI, Jose Luis. Cooperação transfronteiriça e integração: oportunidades para o desenvolvimento do Peru. **Revista Tempo do Mundo**, v.4, n.1, p. 166-167, 2012.

OLIVEIRA, Luciano Moreira. Princípio da universalidade do acesso à saúde e a indevida exigência de comprovação de hipossuficiência em juízo. **Revista Direito da Saúde**. Brasília, v.2, n.3, p.234-239, 2012.

OLIVEROS, Luis. El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina. **Comunidade Andina**. Lima, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/2ZX5uSV> Acesso em: 27 de Outubro de 2019.

OPAS/BRASIL. Organização Pan-americana de Saúde, 2019, página inicial. Disponível em: [https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=885:opas-oms-no-brasil&Itemid=672](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=885:opas-oms-no-brasil&Itemid=672). Acesso em: 27 de Outubro de 2019.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 120.

PEREIRA, Fabrícia; *et al.* Direito à saúde para o residente fronteiriço: desafio para a integralidade do SUS. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Brasília, v.8, n.3, p.35-54, 2008.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. Salvador: Editora Jus Podivm, 2010.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado: Incluindo Noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário**. Salvador: Editora Jus Podivm, 2019.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo, Ática: 1993.

ROCHEFORT, Nicole. Frontera: ¿Muro divisorio o tejido de relaciones? **Estudios Fronterizos**. México. v.3, n.5, p.9-42, 2002.

RODRIGUES, Antonio Luiz. Epidemias na Faixa de Fronteira Brasileira. In: **VII Encontro Nacional de Estudos Estratégicos**, 2007, Brasília. Anais (online). Disponível em: <https://bit.ly/2TXbnf1> Acesso em 15 de setembro de 2019.

RÜCKERT, Aldomar A. A Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasil. Uma política territorial contemporânea em construção. **Scripta Nova**. Barcelona. v.11, n.245, s.p., 2007.

RÜCKERT, Aldomar A. O processo de reforma do estado e a política nacional de ordenamento territorial. In: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (Org). **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial**. Brasília: MI, 2005.

SABATEL, Vânia de Oliveira; COSTA, Edgar Aparecido. Considerações sobre o ordenamento territorial em áreas rurais fronteiriças. **Revista Perspectiva Geográfica**. Marechal Cândido Rondon, v.8, n.9, p.10-20, 2013.

SABARENSE, Stéphanie; SILVA, Carla Glenda Souza. Atendimento de estrangeiros no Sistema Único de Saúde (SUS) em cidades de fronteira: a necessidade de aprimorar o registro dessa demanda e de viabilizar novos recursos. 2017. 100f. **Especialização** (Especialização sobre Gestão da Política de DST, AIDS, Hepatites Virais e Tuberculose – Educação a Distância) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2017.

SACCHETTI, Antonio. As diferentes interpretações do conceito de fronteira. **Boletim da sociedade de Geografia de Lisboa**. Lisboa, v.119, n.1, p.69-82, 2001.

SANTO, Anderson Luis. COSTA, Edgar Aparecido. BENEDETTI, Alejandro Gabriel. Possibilidades de gestão compartilhada de territórios fronteiriços: Reflexões a partir das feiras livres de Corumbá, Brasil. **Espacios**. Caracas, v.38, n.17, s.p., 2017.

SANTO, Anderson Luís. O uso de Fotografias e Vídeos em Pesquisa Qualitativa: em busca de um novo olhar sobre os territórios fronteiriços. **Revista Adm.Made**. v.22, n.2, p.3-34, 2018.

SANTO, Anderson Luis. ANDION, Carolina. Ecosistema de Inovação Social: Uma análise das iniciativas da sociedade civil na cidade de Florianópolis-SC que atuam na causa dos Imigrantes e Refugiados. **Anais. 19º Congresso Brasileiro de Sociologia**. Florianópolis, 2019.

SANTOS, Loureiro. **Segurança e Defesa na Viragem do Milênio**: Reflexões sobre estratégia II. Sintra: Publicações Europa-América, 2001.

SANTOS, Victor. **Conhecimento e Mudança**: Para uma Epistemologia da Globalização. Lisboa: ISCSP, 2002.

SANTOS, Thereza Carvalho. Algumas considerações preliminares sobre ordenamento territorial. In: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (org). **Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília: Brasília: 2005.

SCHNEIDER, Sergio; TARTARUGA, Ivan G. Peyré. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Raízes**. Campina Grande, v.23, n.1, p.99-116, 2004.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013

SILVA, Emily Lange. A cooperação transfronteiriça como oportunidade de desenvolvimento nas regiões de fronteira. Da Raia Ibérica à Euroregião Galiza-Norte de Portugal. 2015. 200f. **Tese** (Doutorado em Geografia Humana). Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho.

SILVA, Jacob Alpires; OLIVEIRA NETO, Antônio Firmino; MARIANI, Milton Augusto Pasquotto. Reflexões sobre o acesso à saúde na fronteira Corumbá (BR) e Puerto Quijarro (BO). **RevistaGeoPantanal**. Corumbá/MS, n. especial, p.79-95, 2017.

SIMMEL, Georg. The sociology of the space. In: FRISBY, D.; FEATHERSTONE, M. (org). **Simmel on culture: selected writings**. London: Sage Publications, 2000.

SOUZA, Maria de Lourdes. **A Saúde nas Fronteiras**: “uma proposta de bem-estar e desenvolvimento”. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.

STEIMAN, Rebeca; MACHADO, Lia. **Limites e fronteiras internacionais**: uma discussão histórico-geográfica. 2002. Disponível em: <http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras> Acesso em: 06 de mar. 2020.

SUS. Biblioteca Virtual da Saúde, 2019, página inicial. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/ultimas-noticias/3295-lei-n-8080-30-anos-de-criacao-do-sistema-unico-de-saude-sus#:~:text=Princ%C3%ADpios%20do%20SUS%3A,outras%20caracter%C3%ADsticas%20sociais%20ou%20pessoais>. Acesso em: 10 de mar. 2020.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

TORRECILHA, Maria Lúcia. A gestão compartilhada como espaço de integração na fronteira Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai). 2013. 180f. **Tese**. (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Universidade de São Paulo.

TURNER, Frederick Jackson. **The frontier in the american history**. New York: Henry Holt and Company, 1920.

VELHO, Otávio Guilherme. **Capitalismo autoritário e campesinato: um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009.

YIN, Robert. **Estudo de Caso: planejamento e método** 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZAPATA-BARRERO, Robert. Teoría política de la frontera y la movilidad humana. **Revista Española de Ciencia Política**. España. n.29, p.39-66, 2012.

ZOIDO NARANJO, Florencio. Geografía y ordenación del territorio. **Revista Iber**. n.16, p.19-31, 1998.

## ANEXO

**Acordo Interinstitucional Internacional Subscrito entre o Ministério da Saúde da República Federativa do Brasil e o Ministério da Saúde do Estado Plurinacional da Bolívia em Matéria de Cooperação em Saúde na Fronteira** (Publicado em 06/10/2017 21h12 Atualizado em 16/10/2017 20h25)

O Ministério da Saúde da República Federativa do Brasil e o Ministério da Saúde do Governo do Estado Plurinacional da Bolívia (doravante denominados “Partes”),

Considerando os laços históricos de amizade e fraternidade existentes entre ambas as nações;

Reconhecendo a fronteira entre Brasil e Bolívia como espaço de união e integração de suas populações;

Considerando a necessidade conceder especial atenção às populações da zona fronteiriça dos dois países;

Reafirmando a aspiração de buscar soluções comuns a fim de fortalecer o processo de integração brasileiro-boliviano;

Considerando que os vínculos de cooperação entre os dois governos e ambas as comunidades têm sido fortalecidos ao amparo do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Bolivianos, celebrado em Santa Cruz de la Sierra, em 8 de julho de 2004;

Considerando os trabalhos dos Comitês de Integração Fronteiriça (Corumbá/Puerto Suárez; Brasileia-Epitaciolândia/Cobija; Cáceres/San Matías; Guajará-Mirim/Guayaramerín), constituídos pelo Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Estado Plurinacional da Bolívia para a Criação dos Comitês de Integração, de 25 de março de 2011.

Chegaram ao seguinte acordo:

### Artigo I

#### Princípios Gerais e Objeto

1. O objetivo do presente Acordo Interinstitucional Internacional é a constituição de um marco institucional para estimular esforços de coordenação na área de saúde na fronteira, por meio da ampliação de colaborações existentes e da identificação e desenvolvimento de ações em áreas que sejam reconhecidas como mutuamente benéficas.

2. O Acordo tem como objeto a criação e a implantação do Grupo de Trabalho em Saúde na Fronteira Brasil-Bolívia. O propósito do mencionado Grupo de Trabalho é identificar e avaliar problemáticas de saúde que afetem as populações da zona fronteiriça entre os dois países.

3. Com esse objetivo, o Grupo de Trabalho poderá executar as seguintes ações:

- a) Promover o intercâmbio de experiências visando o fortalecimento dos serviços de saúde de ambas as partes na zona fronteiriça;
- b) Promover e/ou estimular o intercâmbio de experiências e/ou informação sobre Políticas de Promoção da Saúde e Prevenção de Doenças na zona fronteiriça;
- c) Estimular o intercâmbio de informação sobre programas e projetos em matéria de políticas de avaliação, provisão e regulação de tecnologias sanitárias que possam representar benefícios para ambas as partes;
- d) Fortalecer as ações referentes à assistência de saúde e à organização dos serviços de saúde na zona fronteiriça;
- e) Propor mecanismos para o fortalecimento, na zona fronteiriça, da vigilância epidemiológica, sanitária, ambiental, medicina tradicional e outros temas considerados relevantes por ambos os países,
- f) Acompanhar a implementação das ações relativas à saúde da mãe e da criança;
- g) Realizar articulação junto aos órgãos competentes visando à implantação de programas de treinamento e capacitação de recursos humanos entre ambos os países, com enfoque na interculturalidade;
- h) Promover a participação comunitária e a organização de serviços de saúde na zona fronteiriça;
- i) Realizar o monitoramento e seguimento dos avanços das ações ou mecanismos implementados na zona fronteiriça;
- j) Realizar articulação junto aos órgãos competentes visando ao desenvolvimento de ações relativas a temas de importância para ambos os países, como gravidez adolescente e violência com enfoque em saúde; e
- k) Realizar articulação junto aos órgãos competentes visando ao desenvolvimento de ações para coadjuvar na melhora do acesso e atenção em saúde com qualidade para a população.

4. O exame de assuntos que não correspondam à competência temática ou geográfica do Grupo de Trabalho em Saúde na Fronteira deverá ser encaminhado para consideração das instâncias técnicas responsáveis dos dois países.

## Artigo II

Áreas designadas pelo Ministério de Saúde da Bolívia

- a) O Escritório de Relações Internacionais, responsável pela coordenação, acompanhamento e avaliação das ações decorrentes do presente Acordo; e
- b) A Direção de Serviços de Saúde, Direção de promoção em Saúde e a Direção de Medicina Tradicional e Interculturalidade do Ministério de Saúde como entidades executoras das ações; e as Governações e os Serviços Departamentais de Saúde como entidades apoiadoras na operacionalização e execução das ações contempladas no presente Acordo.

### Artigo III

#### Áreas designadas pelo Ministério da Saúde do Brasil

- a) O Ministério da Saúde, representado pela Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde, responsável pela coordenação, acompanhamento e avaliação das ações decorrentes do presente Acordo; e
- b) A Secretaria de Estado da Saúde do Acre (SES/AC), a Secretaria da Saúde do Estado de Mato Grosso (SES/MT), a Secretaria da Saúde do Estado de Mato Grosso do Sul (SES/MS), a Secretaria da Saúde do Estado de Rondônia (SES/RO) e as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios fronteiriços dos Estados do Acre, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia, como entidades executoras das ações contempladas no presente Acordo.

### Artigo IV

#### Responsabilidades das Entidades coordenadoras e executoras

1. As entidades coordenadoras exercerão a representação do Grupo de Trabalho em Saúde; conduzirão as reuniões do Grupo de Trabalho; apresentarão Projetos a serem desenvolvidos; decidirão sobre a constituição de Comissões ou Subcomissões de Trabalho, integrados por técnicos do Brasil e da Bolívia.
2. As entidades executoras poderão elaborar relatórios sobre os resultados das ações desenvolvidas pelas partes, os quais serão examinados anualmente pelas respectivas autoridades coordenadoras. A versão oficial dos documentos de trabalho será redigida nos idiomas português ou espanhol.

### Artigo V

#### Reuniões

1. As reuniões realizar-se-ão uma vez (1) ao ano, alternadamente, em cada país. Poderão realizar-se reuniões extraordinárias ou reuniões por videoconferência quando haja acordo entre as entidades coordenadoras.

2. As Partes buscarão estimular a participação local, por meio dos Comitês de Integração Fronteiriça e outras formas de organizações da sociedade civil.

## Artigo VI

### Recursos Financeiros

O presente Acordo não implica qualquer compromisso de transferência de recursos financeiros entre as Partes ou qualquer atividade gravosa a seus patrimônios nacionais.

## Artigo VII

### Sujeição às normas

Todas as atividades mencionadas neste Acordo estarão sujeitas às leis e aos regulamentos em vigor na República Federativa do Brasil e no Estado Plurinacional da Bolívia.

## Artigo VIII

### Solução de Controvérsias

Qualquer controvérsia por motivo da aplicação ou interpretação deste Acordo deverá resolver-se mediante negociação direta entre as Partes, por canal diplomático.

## Artigo IX

### Modificações

O presente Acordo poderá ser modificado por mútuo consentimento das Partes, formalizado através de comunicações escritas pelos canais diplomáticos, nas quais se especifique a data da entrada em vigor das modificações.

## Artigo X

### Denúncia

O presente Acordo poderá ser denunciado por qualquer das Partes, mediante notificação escrita dirigida a outra parte através dos canais diplomáticos.

A denúncia surtirá efeito três meses depois de sua apresentação. As Partes poderão decidir sobre a continuidade dos programas, projetos e/ou atividades conjuntas em curso.

## Artigo XI

### Entrada em vigor

O presente Acordo entrará em vigor a partir da data de sua assinatura e terá duração indefinida.

Feito em Brasília, em 6 de outubro de 2017, em dois exemplares originais, nos idiomas português e espanhol, sendo ambos os textos igualmente autênticos.